

# **Te voet door de velden**

## **Draagvlak openstelling agrarische gronden voor recreatie**

Bareld van der Ploeg  
Colinda Teeuwen  
Harriët Hofsink

Projectcode 62330

Augustus 2000

Rapport 4.00.14

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- ☐ Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- ☐ Emissie- en milieuproblematiek
- ☐ Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- ☒ Economie van het landelijk gebied
- ☐ Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- ☐ Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Te voet door de velden; Draagvlak openstelling agrarische gronden voor recreatie  
Ploeg, B. van der, H.C. Hofsink en C. Teeuwen  
Den Haag, LEI, 2000  
Rapport 4.00.14; ISBN 90-5242-598-1; Prijs f 39,- (inclusief 6% BTW)  
99 p., fig., bijl.

Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om het draagvlak voor openstelling van agrarische gronden onder agrariërs te vergroten. Er bestaat grote behoefte aan recreatiemogelijkheden in het agrarisch gebied, waarvan wandelen de meest geschikte vorm is. Op basis van literatuurstudie en workshops met bij openstelling betrokken partijen, wordt ingegaan op het proces om tot openstelling te komen. Om tot openstelling van agrarische gronden te komen blijkt een gefaseerd proces te moeten worden doorlopen waarin samenwerking (tussen agrariërs, wandelaars, recreatiesector en overheid) het sleutelwoord is.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2000

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☐ niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	9
<b>Ten geleide</b>	11
<b>Samenvatting</b>	13
<b>1. Inleiding</b>	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Doelstelling	17
1.3 Afbakening	17
1.4 Werkwijze en opbouw rapport	18
<b>2. Literatuurstudie</b>	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Achtergrond	19
2.3 Openstelling en ontsluiting	20
2.4 Recreatie in het agrarisch gebied	21
2.5 Regionale potenties voor Recreatie op Landbouwgrond (REOPLA)	25
2.6 Ontwikkelingsgang	29
2.6.1 Inleiding	29
2.6.2 Conceptueel model	29
2.6.3 Ontwikkeling van REOPLA vanuit concurrerende claims op het landelijk gebied	31
2.6.4 Van concurrentie naar synergie	32
<b>3. Strategieën voor openstelling landbouwgronden voor recreatief medegebruik</b>	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Basismodel	36
3.2.1 Basismodel en vertaling naar thema openstelling agrarisch gebied	36
3.2.2 Vertaling basismodel voor openstelling agrarisch gebied	37
3.3 Veranderstrategieën	38
3.3.1 Gebruikelijke en voorgestelde indeling	38
3.3.2 Lokale sturing	39
3.3.3 Nationale sturing	40
3.3.4 Transactiesturing	41
3.3.5 Het belang van argumenten en emoties in deze modellen	42
3.3.6 Strategisch handelen in deze modellen	42

	Blz.
3.4 Naar een optimale veranderstrategie	45
3.5 Optimistisch scenario voor wandelen in het agrarisch gebied	47
3.5.1 Vertrekpunt en bestemming	47
3.5.2 Boeren en wandelaars centraal	48
3.5.3 Vormgeving en betrokkenheid andere partijen dan boeren en wandelaars	50
3.6 Weer met beide voeten op de grond	51
3.6.1 Inleiding	51
3.6.2 Economische condities	51
3.6.3 Sociale condities	52
3.6.4 Institutionele condities	52
3.6.5 Fysieke condities, gebiedsligging en ruimtelijk beleid	53
3.6.6 Slotopmerkingen: Vanuit overheid, geen autonome koersbepaling	54
<b>4. Opzet en uitkomsten workshops</b>	<b>57</b>
4.1 Inleiding	57
4.2 Uitkomsten workshops	59
4.2.1 Inleiding	59
4.2.2 Motivatieperspectief	59
4.2.3 Route- en voorzieningen perspectief	61
4.2.4 Procesperspectief	65
4.2.5 Beheersperspectief	67
4.2.6 Communicatieperspectief	68
4.2.7 Verstedelijkingsperspectief	69
4.2.8 Kostenposten en financieringsbronnen	70
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>72</b>
5.1 Conclusies op basis van literatuurstudie en workshops	72
5.2 Fase 1: Opkomende gedachte en pilot openstelling	75
5.2.1 Aanbevelingen aan agrariërs	75
5.2.2 Aanbevelingen aan wandelaars	75
5.2.3 Aanbevelingen aan de overheid	76
5.2.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	76
5.2.5 Communicatie en promotie	77
5.3 Fase 2: Uitwerken van de gedachte, van pilot naar gebiedsplan	77
5.3.1 Aanbevelingen aan agrariërs	77
5.3.2 Aanbevelingen aan wandelaars	77
5.3.3 Aanbevelingen aan de overheid	78
5.3.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	78
5.3.5 Communicatie en promotie	80

	Blz.
5.4 Fase 3: Toewerken naar voorwaarden	80
5.4.1 Aanbevelingen aan agrariërs	80
5.4.2 Aanbevelingen aan wandelaars	80
5.4.3 Aanbevelingen aan de overheid	81
5.4.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	81
5.4.5 Communicatie en promotie	81
5.5 Fase 4: Naar vergoedingen en vangnet toe	82
5.5.1 Aanbevelingen aan agrariërs	82
5.5.2 Aanbevelingen aan wandelaars	82
5.5.3 Aanbevelingen aan de overheid	82
5.5.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	82
5.5.5 Communicatie en promotie	83
5.6 Fase 5: De paden worden gebaard	83
5.6.1 Aanbevelingen aan agrariërs	83
5.6.2 Aanbevelingen aan wandelaars	83
5.6.3 Aanbevelingen aan de overheid	83
5.6.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	84
5.6.5 Communicatie en promotie	84
5.7 Fase 6: Voetgangers door de velden	86
5.7.1 Aanbevelingen aan agrariërs	86
5.7.2 Aanbevelingen aan wandelaars	86
5.7.3 Aanbevelingen aan de overheid	86
5.7.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector	86
5.7.5 Communicatie en promotie	86
5.8 Slotbeschouwing	87
<b>Literatuur</b>	95
<b>Bijlage</b>	
1 Deelnemers aan de workshop	99





## Woord vooraf

Het grootste deel van Nederland is in gebruik bij de grondgebonden landbouw. De toekomst van dit, voor een klein land, omvangrijke agrarische gebied wordt steeds meer in het teken van multifunctionaliteit geplaatst. Het landelijk gebied blijft enerzijds belangrijk als het domein van voedselproductie voor binnenlandse consumptie en export maar daarnaast krijgt ondermeer de belevingswaarde van agrarische landschappen voor 15,5 miljoen inwoners steeds meer aandacht.

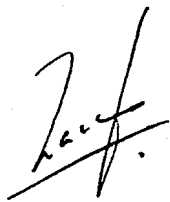
Het onderzoek richt zich op de vraag of en hoe het recreatieve medegebruik dieper kan doordringen in het agrarisch gebied. Daarbij gaat het in het bijzonder over de mogelijkheid van wandelpaden over en langs boerenland.

Het onderzoek is verricht in opdracht van de directie Groene Ruimte en Recreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Er was geanimeerd overleg met de hieronder genoemde begeleidingscommissie:

- de heer A. van den Brand/mevrouw A. Stegeman (WLTO)
- mevrouw M.C. Buining/de heer T.C.P. Melman (DLG)
- de heer J.J. Ekkes (IKC-L)
- mevrouw M.H.A. van den Ham (LNV-ZW)
- de heer K. Kuijken (LNV-GRR)
- mevrouw M. Laurier (LNV-N)
- de heer T. Romeijn (Stichting Wandelplatform LAW)
- de heer J.G. Wigger (LNV-Oost)

De eerste fase van de studie is uitgevoerd door mevr. J.L. Teeuwen en vervolgens, na haar tijdelijk vertrek van het LEI, door de heer B. van der Ploeg waarna in de eindfase van het onderzoek onze nieuwe medewerkster voor recreatieonderwerpen mevr. H. Hofsink bij de studie is ingeschakeld.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse



# Ten geleide

Ter ondersteuning van het beleidsproces om wandelmogelijkheden op - particuliere - agrarische grond te bevorderen, hebben Bareld van der Ploeg en Harriët Hofsink een belangwekkende studie verricht naar het draagvlak onder agrariërs voor het openstellen van hun grond.

Zij hebben daarbij niet alleen aandacht besteed aan opvattingen bij agrariërs, maar verbreedden de horizon naar alle daarbij betrokkenen, dus ook wandelaars, overheden en recreatiesector. Daarmee bevat de studie vele aangrijpingspunten voor een beter begrip van de zienswijze van de diverse betrokkenen.

Er zijn voor openstelling van agrarische grond alleen kansen, als er vertrouwen is tussen agrarische grondgebruikers en wandelaars. Dat vraagt naast gastheerschap van de boeren evenzo een vertrouwen wekkende houding en gedrag van de gasten, de wandelaars.

Weliswaar heeft de (rijks)overheid de openstelling van het landelijk gebied voor recreatievormen als wandelen - zeker in de nabijheid van de grotere bevolkingsconcentraties - als speerpunt van het recreatiebeleid benoemd; uit de studie wordt duidelijk dat de overheid daarbij geen leidende rol zou moeten spelen. De overheid zou daarentegen het proces van plattelandsontwikkeling wel moeten faciliteren. Boeren en wandelaars moeten het zelf willen en doen.

De studie maakt de betrokkenen bewust van de specifieke aandachtspunten, wanneer men voor openstelling van het landelijk gebied 'wil gaan'.

Moge dit rapport en de discussies daarover bijdragen aan het ontspannen samenleven van boeren, burgers en buitenlui.

Kees Kuijken

Senior beleidsmedewerker dagrecreatie en sport bij de directie Groene Ruimte en Recreatie  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



# Samenvatting

Er bestaat grote behoefte aan recreatiemogelijkheden in het agrarisch gebied, zoals voor routegebonden vormen van recreatie. Echter, een groot deel van het agrarische gebied is niet opengesteld. De bereidheid tot openstelling door agrariërs is beperkt, zelfs indien (beperkte) financiële tegemoetkomingen mogelijk zijn.

## *Wandelen meest geschikte vorm van recreatief medegebruik in agrarisch gebied*

Uit de literatuur over de vraag welke recreatieactiviteiten op agrarische cultuurgronden kunnen plaats vinden, komt naar voren dat wandelen de meest geschikte vorm is van recreatief medegebruik, waarbij:

- paden over (de rand van) agrarische percelen meestal aan waarde winnen wanneer deze een route vormen samen met paden over andere terreinen, kaden enzovoort;
- afzonderlijke routes op termijn liefst worden verknoopt tot wandelnetwerken door het landelijk gebied omdat dit de keuzemogelijkheden vergroot van wandelaars gebruikers en boeren als vergunninggevers: flexibele netwerken waarin het minder erg is wanneer schakels tijdelijk wegvallen vanwege agrarische bedrijfsvoering of permanent, bijvoorbeeld omdat 'recht' van overpad bij verkoop van grond vervalt.

## *Bij steden is behoefte het grootst, maar realisering is daar meest gecompliceerd*

De behoefte aan 'buiten wandelen' is het grootst in de nabijheid van steden. Daarentegen zijn juist in deze gebieden agrariërs het meest terughoudend inzake openstelling, met name vanwege mogelijke massaliteit en heterogeniteit van het wandelende publiek. Dit betekent dat in de gebieden waar de behoefte aan openstelling het meest dringend is, de realisatie hiervan het meest gecompliceerd ligt. Oplossingen kunnen worden gezocht in een geleiding waarbij zonder enige afscheiding betreden van agrarische percelen pas begint na een 'lus' over meer gebaande paden, en in experimenten waarin wordt nagegaan hoe de stroom wandelaars verder valt te sturen en hoe de boer de mogelijkheid kan behouden om desgewenst met openstelling te stoppen.

## *Openstelling gebaseerd op strategische allianties*

Om tot openstelling van agrarische gronden te komen, eventueel als deel van een wandelroute, is het behulpzaam een idee te hebben van het proces dat hiertoe kan leiden en welke partijen hierbij zijn betrokken. Samenwerking lijkt in dit verband het sleutelwoord te zijn. Partijen moeten elkaar zien te vinden in een gemeenschappelijk belang, misschien zelfs in een strategische alliantie om bij een derde partij (bijvoorbeeld de overheid) iets gedaan te krijgen. Welke partijen dit precies zijn hangt af van de specifieke situatie, maar essentieel is de samenwerking tussen agrariërs en wandelaars. Verder kunnen hier nog bij betrokken

worden de overheid en de recreatiesector. Het ligt voor de hand aan te nemen dat deze beide partijen in meer of mindere mate sowieso een rol spelen in het proces.

### *Gefaseerd realiseren van openstelling*

Het proces is onder te verdelen in de verschillende procesfasen. Er is een voorfase waarin er al van alles fout kan gaan (zie slotopmerkingen).

Deze voorfase omvat de incubatie van het idee: (a) bij individuele boeren die individueel of georganiseerd, onder andere in Agrarische Natuurverenigingen, denken over hoe de maatschappelijke functie en/of positie van de landbouw te versterken (b) bij wandelaars, meestal georganiseerd, die nieuwe routemogelijkheden verkennen en daarbij gaan beseffen dat agrarische percelen wellicht onder voorwaarden opengesteld kunnen worden. In de voorfase kan het helpen een aanleiding te creëren om met elkaar in contact te treden, waarbij de overheid als een discrete bemiddelaar kan fungeren met name in gebiedsgericht beleid of in het kader van de voorbereiding van landinrichting.

In de eerste fase (draagvlak creëren), komen agrariërs en wandelaars samen en wisselen motivaties uit. Wanneer er een gezamenlijk draagvlak is om te werken aan openstelling kunnen de andere partijen (overheid en recreatiesector) worden benaderd om ook onder deze partijen draagvlak te creëren.

Het uitwisselen van concrete ideeën, staat in de tweede fase (concretiseren), centraal. Alle partijen kunnen hierbij betrokken zijn, maar de ideeën van wandelaars en agrariërs zullen centraal staan. Excursies naar geslaagde cases van openstelling elders en gezamenlijke betrokkenheid bij een proef met opstelling in het gebied zelf, kunnen in deze fase waardevolle ervaringen opleveren en het wederzijds vertrouwen versterken.

Tijdens deze derde fase (voorwaarden), worden de voorwaarden per partij naast elkaar gelegd en zal worden gezocht naar mogelijke oplossingen waar deze niet overeenstemmen. Het resultaat van deze fase is liefst drieledig: (a) Leitbild over hoe route-structuren in het gebied er uitzien (bijvoorbeeld vooral langs kreken in een bepaalde polder), (b) een plan voor routes die het meest gemakkelijk zijn te realiseren en (c) een strategie over hoe geleidelijk van het bescheiden startplan naar de Leitbild situatie te gaan.

Op basis van de voorwaarden die in de voorgaande fase worden geformuleerd wordt in de vierde fase een financieel-juridisch kader samengesteld. Alle partijen kunnen hierbij betrokken zijn, en op verschillende wijzen hun steentje bijdragen.

Wanneer de vorige fasen naar tevredenheid zijn afgerond, kan worden begonnen met de realisatie van openstelling. Wanneer het gaat om onverharde paden behoeft het startplan in deze vijfde fase niet veel tijd in beslag nemen, maar waar het gaat om andere paden kan dit een langdurige fase zijn. Ook voor onverharde paden moet echter worden gewaakt tegen doorduwen bij grondeigenaren. De bebording zal tevens in deze fase moeten worden gerealiseerd. Ook de promotie en aansluiting op wandelnetwerken en publicaties moet in deze fase, voor zover al aan de orde, worden geregeld.

De zesde fase (beheer) hangt samen met het gebruik van de paden. Bijsturing en uitbouw (zie Leitbild) zal gebeuren waar nodig en mogelijk, en hierover zullen onderling goede afspraken moeten worden gemaakt door de partijen. Ook het onderhoud moet degelijk geregeld zijn.

### *Overheid liefst terughoudend in gebiedsprojecten van openstelling*

De overheid in dit land waar de inwoners in overgrote meerderheid wonen in bebouwde kommen terwijl een groepje grondgebonden landbouwers ongeveer 60% van de ruimte beheert, zou 'openstelling agrarisch gebied' kunnen verheffen tot een belangrijke beleidsdoelstelling tot vergroting van het publieke domein. Het uitdragen van een dergelijke doelstelling leidt, vooral op regionaal niveau, gemakkelijk tot een boemerangeffect. Dit geldt met name wanneer de overheid in materiële zin de betreffende agrariërs niet meer heeft te bieden dan het schadeloosstellen voor opbrengstderving zoals in de huidige Mac Sharry-regeling. Het proces van openstelling vindt het gemakkelijkst doorgang wanneer vanaf het begin wordt gebracht als een initiatief van agrariërs en wandelaars. Ook uit de workshops bleek dat de overheid een belangrijke rol kan vervullen, doch niet als initiatiefnemer maar meer als faciliterende partij gedurende het proces.





# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Er bestaat grote behoefte aan recreatiemogelijkheden in het agrarisch gebied, zoals voor routegebonden vormen van recreatie (wandelen en fietsen), maar ook voor bijvoorbeeld kanoën of picknicken. Echter, een groot deel van het agrarische gebied is niet opengesteld. De bereidheid tot openstelling door agrariërs is beperkt, zelfs indien (beperkte) financiële tegemoetkomingen mogelijk zijn.

Naar openstelling van agrarische gronden voor recreatie is veel onderzoek gedaan en veel literatuur voorhanden. Echter, met de uitkomsten is nauwelijks iets gedaan om het draagvlak onder agrariërs te vergroten. Het LEI heeft daarom opdracht gekregen van het Ministerie van LNV, directie GRR om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid van het vergroten van draagvlak onder agrariërs voor het openstellen van hun gronden voor recreatie, op basis van de bestaande informatie en kennis.

## 1.2 Doelstelling

Dit onderzoek is gericht op het nagaan van draagvlak bij agrariërs om hun gronden voor recreatie open te stellen. Doel is te komen tot concrete mogelijkheden/oplossingsrichtingen die leiden tot openstelling door meer boeren. Deze oplossingen worden zowel door de boeren zelf als door andere betrokken partijen aangedragen en dienen na toetsing door deskundigen te resulteren in haalbare opties.

## 1.3 Afbakening

Het onderzoek houdt zich bezig met openstelling van agrarische gronden voor recreatief medegebruik. In de literatuurbeschuwing wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden en vormen van recreatief medegebruik. Voor het vervolg van het onderzoek is gefocust op wandelrecreatie als specifieke mogelijkheid van recreatief medegebruik. Verder spitst het onderzoek zich toe op openstelling voor de wandelrecreatie in gebieden die onder stedelijk druk staan (met name het westen van het land) en in gebieden uit het niet-verstedelijkte deel van Nederland (het noorden en oosten). Tot deze afbakening is gekomen omdat verwacht wordt dat in gebieden onder stedelijke druk de vraag naar openstelling het grootst en de bereidheid van de agrariërs het kleinst is. In gebieden met veel minder stedelijke druk wordt verwacht dat het economisch belang voor boeren groter is en er daarom meer bereidheid is bij de agrariërs.

## **1.4 Werkwijze en opbouw rapport**

Allereerst is via literatuuronderzoek en gesprekken met enkele deskundigen inzicht verworven in de kennis die al voorhanden is over openstelling voor recreatief medegebruik door agrariërs. Met name richtte dit zich op de problemen die agrariërs ervaren of voorzien bij openstelling. In hoofdstuk 2 en 3 wordt hiervan verslag gedaan.

Na de literatuurstudie zijn twee workshops gehouden waarin de problematiek van openstelling verder gespecificeerd is en waarin oplossingen geformuleerd zijn, aansluitend op de literatuur. In deze workshop zijn naast agrariërs ook vertegenwoordigers van andere partijen betrokken (wandelaars, overheid en recreatiesector), om vanuit een ander gezichtspunt een bijdrage aan de discussie te leveren. In hoofdstuk 4 worden de opzet en de uitkomsten uit de workshops weergegeven.

Hoofdstuk 5 tot slot geeft de conclusies weer uit literatuurstudie en workshops. Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan aan de verschillende partijen en wordt aandacht besteed aan de aspecten communicatie en promotie.

## 2. Literatuurstudie

### 2.1 Inleiding

Naar openstelling van het agrarisch gebied voor recreatie is al veelvuldig onderzoek verricht. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de informatie uit de literatuur over openstelling van agrarische gronden voor recreatie. In deze studie zal dan ook niet opnieuw een onderzoek naar knelpunten worden verricht, maar zal op basis van de kennis die al voorhanden is, getracht worden deze knelpunten om te zetten in concrete oplossingsrichtingen. In deze verkenning keert regelmatig het onderscheid tussen 'kenmerken van aanbod' en 'kenmerken van vraag' naar recreatie op landbouwgronden terug.

Paragraaf 2.3 behandelt 'openstelling en ontsluiting' als cruciale kenmerken van het aanbod. Daarvoor schetst paragraaf 2.2 achtergronden waarom openstelling en ontsluiting een issue werden.

Paragraaf 2.4 kiest als invalshoek kenmerken van de vraag en dan met name de verschillende soorten van recreatie op landbouwgronden. In het tweede deel van deze paragraaf vindt een terugkoppeling naar de aanbodzijde plaats. Er wordt met name ingegaan op het verenigbaar zijn van recreatief medegebruik met verschillende vormen van landbouw.

Paragraaf 2.5 (potenties) analyseert op regionaal niveau hoe de verhouding ligt tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen voor recreatie op landbouwgronden. Hierbij gaat het in het bijzonder om ligging ten opzichte van bevolkingsconcentraties en recreatiegebieden. Bij aanbod gaat het om het karakter van de landbouw vanwege inpasbaarheid van medegebruik en vanwege specifieke belevingswaarden van het agrarische cultuurlandschap.

Paragraaf 2.6 (ontwikkelingsgang) bekijkt hoe potenties kunnen worden omgezet in het daadwerkelijk realiseren van recreatief medegebruik op agrarische gronden. Vanuit literatuur worden twee modellen geschetst:

- a) concurrentiemodel (platteland als arena);
- b) synergiemodel (multifunctioneel landgebruik als een te optimaliseren complexe organisatie).

### 2.2 Achtergrond

De opvangcapaciteit (openstelling en toegankelijkheid) van bestaande bos- en natuurgebieden blijkt ontoereikend te zijn voor recreatie (Van Leiden, 1997). De Raad voor de Openluchtrecreatie en de Raad voor het Natuurbeheer benadrukken dat de nog aan te leggen nieuwe natuur onvoldoende zal zijn om de druk af te leiden van kwetsbare gebieden en ook de groeiende vraag te kunnen opvangen. De Raden wijzen dan ook op de noodzaak van het aanbieden van meer recreatiemogelijkheden nabij de bevolkingsconcentraties

(vooral in de Randstad) en een verbetering van de openstelling en toegankelijkheid van het agrarisch gebied. Het blijkt echter dat de toegankelijkheid van het agrarisch gebied sterk beperkt is. Waren voorheen vrijwel alle akkers en velden vrij toegankelijk, met de toename van de intensiteit van het grondgebruik en de economische belangen, nam de tolerantie voor recreatief medegebruik af en daarmee ook de toegankelijkheid van het agrarische gebied. Daarnaast kwam nog een beperking in de mogelijkheden voor recreatief gebruik door de aanleg van (water)wegen, woongebieden, industriegebieden en andere barrières. Hierdoor is de bereikbaarheid van het agrarisch gebied afgenomen (Van Leiden, 1997).

### 2.3 Openstelling en ontsluiting

Als over openstelling wordt gesproken, is niet altijd duidelijk wat daar precies onder verstaan wordt. Daarom wordt hier kort ingegaan op openstelling en de daarmee samenhangende begrippen.

De Grontmij (1995) onderscheidt vijf typen openstelling:

- *Volledige openstelling*  
Betreding van het agrarische gebied zonder enige beperking of voorwaarde. Dit is echter onmogelijk. De agrarische bedrijfsvoering zou daar te veel hinder van ondervinden.
- *Openstelling op wegen en paden*  
Dit geldt voor de meeste agrarische gebieden.
- *Beperkt opengesteld*  
Hierbij kan gedacht worden aan het weren van doorgaand verkeer of bepaalde verkeerssoorten en het verlenen van vergunningen aan bewoners en bestemmingsverkeer.
- *Tijdelijk opengesteld*  
Dit betreft vrije betreding van wegen en paden (en het gebied) behalve gedurende bepaalde perioden. Hiermee wordt niet de afsluiting na zonsondergang bedoeld.
- *Afgesloten*  
Dit is mogelijk voor natuurgebieden. Voor de agrarische gebieden geldt dat het onmogelijk is deze geheel af te sluiten. De agrarische percelen zelf zijn of kunnen wel worden afgesloten.

De openstelling van een gebied kan dus worden beperkt qua ruimte, tijd, doelgroep en in visueel opzicht. Het laatste slaat op de mate waarin een terrein te bekijken is. Een gebied dat niet is opengesteld of fysiek niet toegankelijk is, kan in bepaalde gevallen toch vanaf de randen worden waargenomen en beleefd (LNV, 1994).

Moerdijk (1995) geeft daarnaast aan dat het tevens van belang is te kijken naar de volgende vier aspecten van toegankelijkheid:

- fysiek (kun je een verbinding of gebied betreden);
- juridisch (mag je een verbinding of gebied betreden en zo ja, onder welke voorwaarden);
- cognitief (kennis over een verbinding of gebied);
- sociaal (feitelijk gebruik).

De fysieke toegankelijkheid betreft de vraag of je het gebied daadwerkelijk kunt betreden, afhankelijk van de gesteldheid van de verbinding, de fysieke barrières (bijvoorbeeld ondoordringbare beplantingen) en de actieradius van recreanten. De fysieke toegankelijkheid zal verschillen per activiteit en gebruikersgroep. De juridische toegankelijkheid spreekt voor zich. Bij de cognitieve aspecten gaat het om de mate waarin de recreant op de hoogte is en kennis bezit van de mogelijkheden die een gebied of een verbinding bieden voor recreatief gebruik. Het feitelijke gebruik uiteindelijk gaat erom hoe en in welke mate het huidige gebruik van het gebied of de verbinding is en welk potentieel aanwezig is.

Naast de ontsluiting van een gebied met (openbare) wegen en paden is de ontsluiting van de landbouwgronden zelf ook van belang. Semi-verharde kavelwegen (voor een deel van de bedrijven noodzakelijk) kunnen naast de openbare wegen en paden van betekenis zijn voor de ontwikkeling van het recreatief gebruik in een agrarisch gebied. Dit komt voornamelijk doordat deze wegen in de meeste gevallen aantrekkelijker zijn voor wandelaars en fietsers. Sommige streken kenden vroeger paden door de landerijen die primair van belang waren voor het sociaal verkeer (kerkepaden, schoolpaden). Tegenwoordig worden plaatselijk, ondermeer in WCL-gebieden, (Waardevol Cultuur Landschap) nieuwe fietspaden of voetpaden aangelegd over agrarische gronden die in de eerste plaats een recreatieve functie dienen (soms ook verbindingfunctie). Paden die als agrarisch kavelpad in beheer blijven bij boeren maar waar bij de aanleg al rekening werd gehouden met recreatief medegebruik, zijn zeldzaam.

Daarnaast moet onderscheid gemaakt worden tussen het permanent gebruik van agrarische gronden door de recreatie en de tijdelijke (gedurende de dag) aanwezigheid van recreanten in het terrein (LNV, 1994). Deze laatste vorm is bij de openstellingsdiscussie in het geding, en kan qua intensiteit sterk wisselen over de dag, week en seizoenen.

Bij een bos- of natuurgebied is sprake van een afgebakend gebied dat in bepaalde mate is opengesteld. Dit in tegenstelling tot de agrarische gebieden, die minder duidelijk begrensd zijn. In een agrarisch gebied is sprake van een versnippering van de grond door de vele grondeigenaren. Daarnaast is in de agrarische gebieden reeds een openbaar wegennet aanwezig. Om de toegankelijkheid van het agrarische gebied te verbeteren zijn daardoor andere mogelijkheden van toepassing dan in de bos- en natuurgebieden.

## **2.4 Recreatie in het agrarisch gebied**

Geschiere et al. (1994) geven in hun studie aan dat de vraag naar routegebonden en cultuurgerichte recreatie toeneemt. De uitgestrektheid van het agrarisch gebied is zeer geschikt voor de routegebonden recreatie (middel en lange afstand). Daarnaast bevat dit gebied veel cultuurhistorische elementen. De huidige bos- en natuurgebieden zijn niet in staat om een toereikend (kwalitatief en kwantitatief) recreatief product te bieden. De agrarische gebieden kunnen als aanvulling en alternatief dienen.

Voornamelijk de routegebonden recreatievormen en de oever- en strandrecreatie worden geconfronteerd met tekortkomingen van de capaciteit en daarmee in de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied. Een ander knelpunt zijn de tekortkomingen in de netwerken voor de diverse recreatievormen als fietsen, wandelen,

paardrijden en kanovaren. Het gaat dus zowel om kwantitatieve als kwalitatieve tekortkomingen van de capaciteit van het agrarische gebied (Van Leiden, 1997).

Het is van belang onderscheid te maken tussen de verschillende recreatievormen. De agrarische grond is voornamelijk geschikt voor wandelen en in veel mindere mate voor fietsen, paardrijden en kanovaren (Van Leiden, 1997). Voor lange-afstand-wandelroutes worden dan ook mogelijkheden gezien om gebruik te maken van agrarische gronden. Voor de andere groepen ziet men minder mogelijkheden en wordt verwezen naar de openbare wegen, bosgebieden en speciaal ingerichte recreatiegebieden. Dit kan betekenen dat dichtbij de woon- of parkeerplaats wandelmogelijkheden ontwikkeld dienen te worden voor de korte afstanden en dat in de rest van het agrarische gebied mogelijkheden liggen voor langere routes. Ten aanzien van kanovaren blijkt dat agrariërs zich zeer beperkt richten op deze recreatievorm. Behalve de grotere wateren bestaan er in de onderzochte agrarische gebieden weinig mogelijkheden voor kanovaarders.

Van Koullil (1998) geeft per recreatieactiviteit nog aan wat de consequenties zijn voor de agrarische bedrijfsvoering:

- *Wandelroutes:*  
zijn beter te combineren dan andere routes. Ten eerste gaan voorzieningen voor wandelen minder ten koste van het agrarisch grondgebruik en ten tweede is door de kleinere actieradius de invloedssfeer kleiner.
- *Fietsroutes:*  
vereisen (semi-)verharde paden. Agrariërs hebben deze maar beperkt in eigendom. Het aanleggen vergt daarom veel inspanning.
- *Ruiterroutes:*  
zijn alleen mogelijk over percelen bouw- of grasland waar geen vee loopt. Er zijn bij de realisatie vaak meer uitgebreide voorzieningen voor de verbinding tussen percelen vereist dan bij een wandelroute. Ook zal de invloed van de ruiters op de agrarische bedrijfsvoering groter zijn, met name voor de nattere percelen.
- *Een landschapscamping:*  
is uiteraard alleen inpasbaar op percelen zonder vee of een te oogsten gewas.
- *Een algemene voorziening:*  
(bank, informatiepaneel, en dergelijke) is aan te brengen op iedere gewenste plaats op het perceel. Bij voorkeur dicht bij een andere recreatievoorziening of een bijzonder element.
- *De mogelijkheid van een kano- en bootroute in een waterloop:*  
wordt mede bepaald door de diepte, breedte en lengte van het traject. Deze route kan beschadiging van waterplantvegetaties en verstoring van diersoorten tot gevolg hebben. Langs een waterloop met kano- en/of bootroute kan voor de kanoër/roeier een aanlegplaats worden aangebracht. Deze dient wel een duidelijke functie te hebben als rustplaats of voor het passeren van een stuw. Het aan land gaan kan leiden tot beschadiging van oevers en oevervegetaties. Deze beschadiging kan beperkt worden als de aanlegplaats wordt gecombineerd met een drinkplaats voor het vee. Kanoën en roeien zijn beter inpasbaar in de agrarische bedrijfsvoering dan op land gerichte activiteiten en vissen.

- *Een visplaats:*  
is te situeren langs kleine wateren en waterlopen. Door een juiste keuze van de vislocatie blijft de invloed van vissen op de bedrijfsvoering van de agrariër en op de natuurwaarden langs de perceelsrand beperkt.

Een moeilijkheid voor agrariërs is dat recreatiebeheer specifiek is en verder van de landbouwfunctie afstaat in vergelijking met bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer. Daarnaast gaat het bij recreatiebeheer niet altijd om eigen grond (Peters, 1996). Het kan zelfs ook zo zijn dat de betreffende voorziening 'in de weg staat' bij de agrarische bedrijfsvoering.

Daarnaast vormt een moeilijkheid bij combinatie van recreatieactiviteiten dat een aantal recreatievormen elkaar niet of nauwelijks verdraagt (zoals vermaak en natuurgerichte recreatie), wat bij ruimtelijke scheiding extra ruimtebeslag tot gevolg zal hebben. Daarnaast heeft elke recreatievorm zijn eigen specifieke effect of combinatie van effecten, afhankelijk van de activiteit, het tijdstip waarop deze plaatsvindt en van de aard van de natuurwaarden.



*Wandelpaden zijn goed te realiseren langs de randen van percelen en hebben een kleine invloedssfeer waardoor het wandelen minder ten koste van het agrarische grondgebruik gaat.*



*Algemene voorzieningen, zoals een bankje of een informatiepaneel, zijn aan te brengen op iedere gewenste plaats op het perceel.*

Bij het behandelen van de vraag welke recreatieactiviteiten goed kunnen plaats vinden in agrarische gebieden lijkt het zaak om een onderscheid te maken tussen verschillende niveaus van openstelling en ontsluiting. Een globale indeling is de volgende:

- A recreatie op agrarische gebruikspercelen;
- B recreatie 'tussen de bedrijven (en percelen) door', gebruikmakend van openbare binnenweggetjes en overige plattelandsinfrastructuur (watergangen);
- C recreatie vanaf de doorgaande wegen, soms met monumentale boerderijen en door-kijkjes naar het landelijk gebied.

Voorgaande tekst had vooral betrekking op de verst gaande verweving van toerisme en landbouw (de laagste geografische schaal). Wandelen is gebaat bij het openstellen van agrarische percelen. Om de betreffende landerijen daadwerkelijk toegankelijk te maken zijn in het algemeen slechts bescheiden voorzieningen nodig (eenvoudige paden, dammen/bruggen of 'overstapjes'). Fietsers zouden wellicht ook het liefst over de landerijen willen gaan, maar het geschikt maken en met elkaar verbinden van agrarische kavelpaden voor dit doel vereist een aanzienlijke creativiteit en investering. Paden over het land lijken op zich ook zeer aantrekkelijk voor ruiters, maar de kans is groot dat dergelijke routes op grote weerstand stuiten bij boeren vanwege het vertrappen van zode en gewas en/of onrust



onder vee. Deze weerstand zal overigens ook wandelaars met een hond kunnen treffen, vooral van de zijde van schapenhouders.

Fietsen, paardrijden en watersport in het agrarisch gebied zullen in het algemeen op het tweede niveau van verweving plaats vinden. Dit zal eerder een gevolg zijn van een gebrek aan voorzieningen op landerijen of aan mogelijkheden tot acceptatie (inpasbaarheid) bij boeren dan van voorkeur bij recreanten. Overigens is er vanuit de watersport ook het fenomeen 'aanleggen' bij agrarische percelen. Omgekeerd zijn er ook vissers die over (boeren) land naar de waterkant gaan. Wanneer dit structureel is geregeld tussen boer en recreant dan kan worden gesproken van een vaste aanlegplek respectievelijk visstek. Ook wat paardrijden betreft kan sprake zijn van een weinig of meer geregelde voorziening voor recreatie. Paden voor ruiters ontstaan aanvankelijk nogal eens 'spontaan' als een uitgetreden spoor in de berm.

Het onderscheiden van het derde niveau van verweving vestigt de aandacht op 'toeren met de auto door het platteland' als feitelijk niet onbelangrijke vorm van recreatie. (Op een denkbaar vierde niveau vinden wij zelfs 'plattelandstoerisme vanaf de snelweg' of nog extremer, als 'blik op het Groene Hart vanuit een vliegtuig'). In de praktijk zal er interactie zijn tussen 'autotoerisme' en andere recreatieactiviteiten (fiets achter op de auto, rijdend naar wandelroute) en mede daardoor tussen het derde en lagere niveaus van verweving (maar ook 'toeren op binnenwegen' als zelfstandige recreatievorm). Bij het uitstippelen van routes voor wandelen of fietsen kan men proberen om de automobiliteit slechts minimaal te stimuleren door te letten op de nabijheid van haltes voor openbaar vervoer en parkeergelegenheid.

## **2.5 Regionale potenties voor Recreatie op Landbouwgrond (REOPLA)**

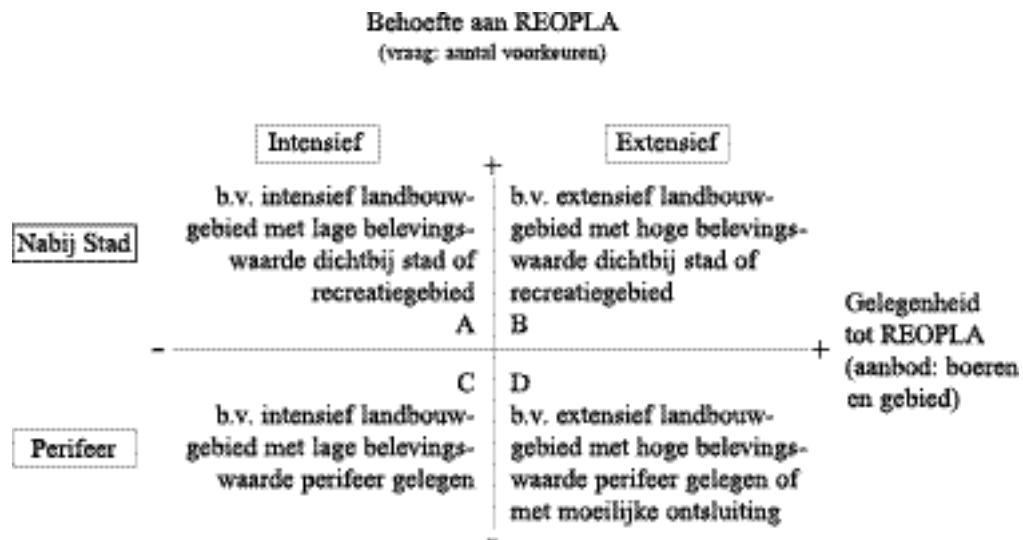
Het hierna volgende beperkt zich tot recreatieactiviteiten die het agrarisch grondgebruik rechtstreeks raken. Dit houdt in feite een beperking in tot het eerste niveau van verweving, inclusief 'recreatieactiviteiten tussen de bedrijven door' (ook watersport) die gebruikmaken van bij de boer in gebruik zijnde perceelsranden of (natte dan wel droge) infrastructuur. Een en ander betekent onder meer dat agrotourisme op het boerenerf niet wordt meegenomen. In de praktijk blijken er grensgevallen te zijn: bijvoorbeeld kamperen in een boomgaard en kampeerboeren die gasten betrekken bij het verzorgen van het vee op het land. Verder kan er synergie bestaan tussen REOPLA (met name toeristische route) en het uitbaten van agrotourisme (overnachting, terrasje, verkoop van producten aan huis). Overigens kan er ook synergie optreden tussen erfgebonden agrotourisme, REOPLA en/of agrarisch natuur/landschapsbeheer -betaald of onbetaald- (vergelijkbaar met Combi's beschreven in Stichting Recreatie, 1998). Natuur en landschapsbeheer maakt het gebied dan aantrekkelijker voor langstreckende toeristen (REOPLA) en dit betekent dat erfgebonden agrotourisme meer klanten trekt.

Potenties voor REOPLA hangen samen met:

- a) Factoren aan de vraagkant: behoefte aan relevante vormen van openluchtrecreatie;
- b) Factoren aan de aanbodkant: beleevingswaarde van het agrarisch gebied plus toegankelijkheid (inclusief inpasbaarheid van 'openstelling voor publiek' bij boer en bedrijf);

- c) Factoren die van belang zijn voor de interactie van vraag en aanbod (met name instituties en inhoudelijke mogelijkheden voor win-win oplossingen).

De volgende eenvoudige classificatie van gebieden houdt alleen rekening met factoren uit de categorieën a en b.



*Figuur 2.1 Vier schematische mogelijkheden vanuit de invalshoeken (a) vraag naar en (b) aanbod van recreatief medegebruik agrarische gronden*

Kwantitatieve indicaties over regionale verschillen in behoefte aan en gelegenheid tot recreatie op landbouwgronden (REOPLA) zijn te vinden in de studie Multifunctionele Landbouw (Hermans et al., 1998). Overigens spreken Hermans et al. niet over 'gelegenheid tot REOPLA' maar over 'behoefte vanuit de productiefunctie (landbouw) aan multifunctionele landbouw'. Hun indicator hiervoor is 'relatief extensief agrarisch grondgebruik' (NGE/HA). In bovenstaand schema is 'relatief agrarisch grondgebruik' als indicator voor REOPLA gekoppeld aan een hoge belevingswaarde (bijvoorbeeld bloemrijke graslanden) terwijl bovendien ook de gedachte een rol speelde dat toeristisch medegebruik op bedrijven met extensieve bedrijfsvoering gemakkelijker is in te passen (minder oogstschade, minder tractorbewegingen en dergelijke die concurreren met toeristische bewegingen) dan op bedrijven met een meer intensieve bedrijfsvoering.

Een overzicht van toeristisch aantrekkelijke gebieden (gespecificeerd voor land- en waterrecreatie) is te vinden op de Sectorkaart Openluchtrecreatie 1992-2010 van het Ministerie van LNV (ook opgenomen in LNV, 1994). Een indicatie voor de ontsluiting van deze toeristisch aantrekkelijke gebieden geven de bijbehorende kaarten voor landelijke routenetwerken voor wandelen (Wandelplatform-LAW), fietsen (LAF) en varen (BRTN).

### *Over de veronderstelde relatie 'agrarische intensiteit/recreatief medegebruik'*

De veronderstelde koppeling tussen enerzijds intensiteit van het agrarisch grondgebruik en anderzijds toeristische belevingswaarde en inpasbaarheid zal in het algemeen wel kloppen. Er zijn echter ongetwijfeld uitzonderingen. Zo heeft het intensieve agrarische gebied Zuid-Hollandse Bollenstreek in de jaarlijkse bloeiperiode een zo hoge belevingswaarde dat hierdoor toeristen uit alle werelddelen worden aangetrokken (denk bijvoorbeeld ook aan bloeiende houtgewassen in Boskoop en Betuwe). In een komende publicatie van Hillebrand et al. worden sterk kwantificerende indicaties voor gelegenheid tot agrotourisme bekeken in samenhang met meer kwalitatieve indicaties: bijvoorbeeld de categorie 'behoud en herstel' uit het Structuurschema Groene Ruimte. Sommige landschappen die zo waardevol zijn dat zij het verdienen om onderwerp te worden van gericht beleid liggen bij Hermans et al. in een landsdeel met relatief extensief agrarisch grondgebruik: met name Waterland-West, Zuidwest-Friesland, Dokkumer Wouden, Noordflank van Drents Plateau, en Mergelland in Zuid-Limburg. Andere bijzonder waardevolle landschappen hebben een matig hoge intensiteit van het agrarisch grondgebruik: Beemster + Schermer (aansluitend op Waterland-West), Krimpenerwaard, Gein en Vechtstreek, Eemland, Twente, Winterswijk, Vorden en omgeving, Noordoost Veluwe, Midden Limburg. Er zijn zelfs bijzonder waardevolle gebieden met een uitzonderlijk hoge intensiteit van het agrarisch grondgebruik: Midden-Brabant en Noordwest Flank van het Veluwe Plateau.

Het predikaat 'landschappelijk waardevol' mag niet zonder meer gelijk worden gesteld aan 'toeristische aantrekkelijk'. Volgens Bijvank en Veeneklaas oefenen meer besloten landschappen in het algemeen de meeste aantrekkingskracht uit op toeristen. De bijzondere (open) landschappen bij de Randstad ontleen hun waarde vooral aan de cultuurhistorische betekenis, het schilderachtige décor (gebouwen maar ook wijde luchten) en de omstandigheid dat de omringdijk ervoor zorgt dat het gebied kan overkomen als een landschappelijke eenheid.

### *Segment B (+,+): Streken met markt en gelegenheid voor REOPLA*

Het gebied in Nederland dat het meest nadrukkelijk thuis hoort in segment B van bovenstaand schema (behoefte aan en gelegenheid tot REOPLA) is waarschijnlijk Zuid-Limburg. Het gebied heeft een hoge bevolkingsdichtheid, is een toeristische trekpleister (ook los van de landbouw), de landbouw is relatief extensief en vergeleken met andere landsdelen zijn er weinig fysieke barrières (sloten) voor het betreden van landerijen. Het zal geen toeval zijn dat vooral de stroomdalen van Zuid-Limburg een bijna Engelse situatie kennen wat betreft de aanwezigheid van publieke voetpaden over agrarische gebruikspercelen. Het betreft vaak percelen waarop beheersovereenkomsten voor natuurbeheer rusten.

Veel andere gebieden horen misschien wel in segment B (+,+) thuis maar kennen toch minstens één ontmoedigende factor voor REOPLA. In het waterrijke deel van Nederland beletten fysieke barrières (watergangen) vaak de toegang tot de percelen. Dit lijkt vooral van belang daar waar andere factoren (extensief grondgebruik, nabijheid van bevolkingsconcentraties of recreatiegebieden) wel in het optimum zijn. Een ontmoedigende factor die wellicht nauw samenhangt met de aanwezigheid van fysieke barrières in laag Nederland is het ontbreken van een uitgebreid net van traditionele paden door de velden.

Dit heeft naast fysieke en juridische aspecten ook het sociale aspect van collectieve opvattingen over privé versus publieke ruimte. Het ontbreken van oude 'paden binnendoor' en daarmee verbonden gewoonterecht zou in laag Nederland minder gelden voor gebieden met in de oorspronkelijke situatie een blokverkaveling, onder andere het terpen en wierdenlandschap. In gebieden met een opstreckende verkaveling, inclusief de cope-ontginningen in West-Nederland, zijn soms wel toeristisch aantrekkelijke dwarsweggetjes (tiendwegen) halverwege de kavel. Deze zijn vergelijkbaar met 'achterwegen' (of 'buitenwegen') in sommige zandgebieden met een diepe verkaveling. In gebieden met een voorheen zodanig ongelukkige verkaveling dat veel boeren land hadden liggen achter percelen van andere boeren, zijn toeristisch leuke zandpaden naar achter ('reed' in de Friese Wouden) te vinden. Voor deze naar achteren gerichte zandpaden alsook voor onverharde dwarswegen (inclusief tiendwegen) geldt dat er deze gewoonlijk door een sloot of afrastering zijn gescheiden van de agrarische gebruikspcelen.

Gebieden die de Ideaaltypische situatie van Zuid-Limburg het dichtst benaderen zijn waarschijnlijk Coulisselandschappen, vooral in Twente, Achterhoek en Midden-Brabant, vooral wanneer de intensiteit van het agrarisch grondgebruik op een relatief laag of gematigd peil ligt. Deze gebieden bieden wandelaars op korte afstand veel variatie. Bovendien heeft het oorspronkelijke verkaveling het ontstaan van 'paden binnendoor' in de hand gewerkt. Wanneer deze inmiddels zijn verdwenen kan soms toch met succes een beroep worden gedaan op oud gewoonterecht tot overpad.

Gebieden die eveneens de ideaaltypische situatie (+,+) benaderen, zijn de beekdal-landschappen op de flanken van de diverse zandplateaus die Nederland rijk is. Veel van het voorgaande geldt ook hier voor. Meer dan voor de coulisselandschappen geldt dat sommige van deze gebieden in afwijking van de ideaaltypische ++ situatie betrekkelijk perifeer zijn ten opzichte van bevolkingsconcentratie en uitgesproken recreatiegebieden (vooral vanuit het Drents Plateau).

Gebieden in laag Nederland vallen in het algemeen af als een benadering van een ideaaltypische ++ situatie vanwege de veelvuldige fysieke barrières (sloten). (Vanuit het perspectief van watersport ligt dit anders. De meest waterrijke veenweidegebieden benaderen dan wel de ++ situatie). In de Binnenduinrandgebieden en landinwaarts gelegen duinwallen staat de hoge intensiteit van de Landbouw (tuinbouw) een classificatie in termen van +,+ in de weg.

De gunstige ++ situatie wordt ook vaak aangetroffen op de afwisselde zone op de grens van 'hoog' en laag Nederland, inclusief het Rivierengebied. Sommige van deze gebieden kennen echter een relatief hoge intensiteit van de landbouw, onder andere Gelderse Vallei. Een sterk afwisselend gebied met een relatief lage intensiteit van het agrarisch grondgebruik (+,+) is Zuidwest-Friesland (de keileemheuvels van Gaasterland + merengebied).

#### *Segment C (-,-): Markt noch gelegenheid voor REOPLA*

De Veenkoloniën met name voor de herinrichting, lijken de negatieve optie (-,-) het dichtst te benaderen. Het gebied ligt in het minst dicht bevolkte deel van het land, het landschap werd door bezoekers veelal ervaren als 'bar', en het overwegende teeltpatroon (50% aardappelen) liet zich moeilijk verenigen met recreatief medegebruik. Het type verkaveling

(Opstreckende Heerde) geeft bovendien weinig aanleiding tot het ontstaan van paden binnendoor. Vanuit Europees perspectief valt echter een vraagteken te plaatsen bij de classificatie van het gebied in segment C (-,-), met name vanuit de vraagzijde van REOPLA. Voor Nederland is de bevolkingsdruk relatief laag maar in internationaal verband is dit niet duidelijk het geval. (Vooral in de oude industriële zones langs de hoofdwaterwegen -Stadskanaal + 'Diepen'- wonen vrij grote aantallen mensen). Bovendien zou het gebied wanneer het aantrekkelijk was, als overloop kunnen fungeren voor omliggende toeristisch trekpleisters, met name de Hondsrug en Westerwolde. Zelfs de Veenkoloniën hoort derhalve misschien eerder thuis in segment A (vraag +, aanbod -) dan in segment C (-,-).

Het eventueel classificeren van De Veenkoloniën samen met andere minder aantrekkelijke landschappen -veel heideontginningen plus gebieden met een agrarische of niet-agrarische 'overdruk'- in segment A (+,-) lijkt onrecht te doen aan de vele gebieden (vooral in laag Nederland) die in beginsel veel aantrekkelijks in huis hebben voor een nabije markt van potentiële plattelandsbezoekers maar die zijn belast met gewoonten en praktische bezwaren die feitelijk REOPLA bemoeilijken. Het Westelijk Veenweidegebied zou als Kern van het Groene Hart, met een betere toeristische ontsluiting en met boeren die werk maken van verbreding, kunnen verhuizen van segment D (-,+) naar segment B (+,+).

## **2.6 Ontwikkelingsgang**

### **2.6.1 Inleiding**

Stel, er is een gebied met nog niet gerealiseerde potenties voor REOPLA. Valt dan iets te zeggen over procesgang en daarvoor relevante krachtenveld, dat uiteindelijk kan leiden tot het realiseren van REOPLA? Een aanname hier is dat voorzieningen die REOPLA mogelijk maken de uitkomst zijn van een proces van 'dynamische interactie tussen bij het landelijk gebied betrokken actoren'.

Deze paragraaf bestaat in dit verband uit drie onderdelen:

- a) een algemeen basismodel over betrokken actoren;
- b) werking van zo'n model binnen een context van concurrerende aanspraken op het landelijk gebied;
- c) werking van zo'n model binnen een context van streven naar optimalisering van multifunctioneel ruimtegebruik.

### **2.6.2 Conceptueel model**

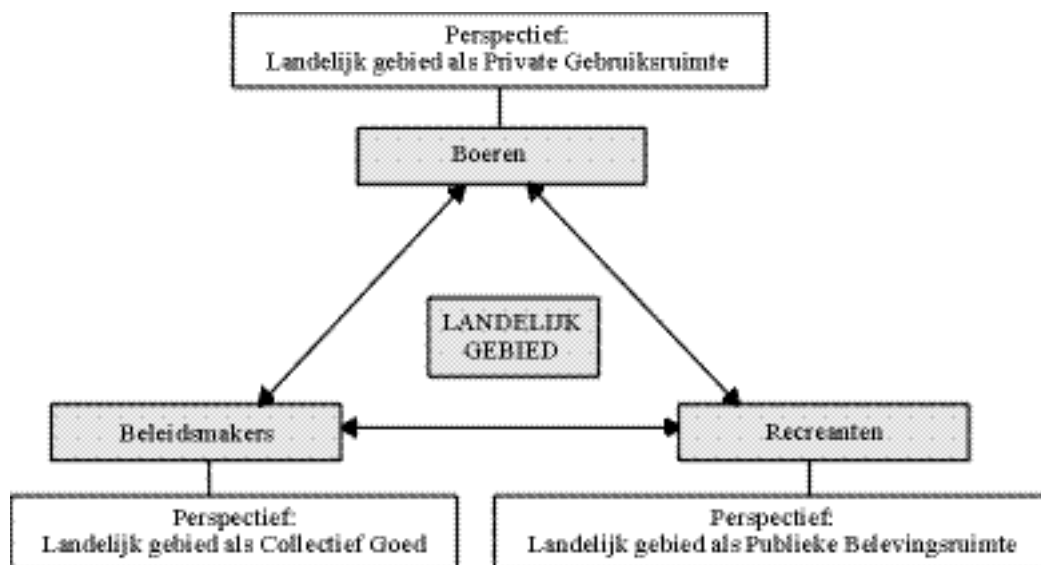
Hieronder staat een conceptueel model van bij het landelijk gebied betrokken actoren. Dit model is met aanpassingen, ontleend aan Volker (in Van der Voet et al., 1987 p. 124). Als aanvulling op Volker koppelt het model actoren aan bepaalde perspectieven:

- |                 |  |
|-----------------|--|
| a) Boer         | Perspectief: Landelijk Gebied (LG) als Private Gebruiksruimte;   |
| b) Recreant     | Perspectief: Landelijk Gebied (LG) als Publieke Belevingsruimte; |
| c) Beleidsmaker | Perspectief: Landelijk Gebied (LG) als Collectief Goed.          |

Hierbij betekent 'private gebruikersruimte' dat boeren voor hun economische activiteiten gebruiksrechten hebben op het merendeel van de gronden in het landelijk gebied. De uitdrukking 'Publieke Belevingsruimte' wijst er op dat het landelijk gebied open staat voor niet-boeren (op zijn minst vanaf de hoofdwegen) en dat dit voor hen vooral van belang is om de bekoring te kunnen ondergaan van ruraliteit: landschap + bijpassende 'levende vuling' (natuur en landelijke activiteit) als tegenhanger van stedelijk milieu. De term Collectief Goed slaat hier op dat de reproductie van het Landelijk Gebied niet volledig kan worden toevertrouwd aan individuele producenten (boeren) en medegebruikers (toeristen) (Platteland als Publiek Goed komt overeen met de genoemde Publieke Belevingsruimte).

Een verschil is dat de 'partijen' (actoren) hier consequent zijn benoemd vanuit het gezichtspunt van het methodisch individualisme (boeren, recreanten, beleidsmakers), terwijl Volker het model plaatste op institutioneel niveau (landbouw, recreatie, overheid). De noodzaak om individueel en institutioneel niveau te koppelen komt hieronder echter wel aan bod.

Van Leiden presenteert een interactiemodel waarin vier partijen zijn betrokken bij besluitvorming over het openstellen en toegankelijk maken van landbouwgronden: (1) recreanten, (2) aanbieders (boeren), (3) natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties en (4) overheid. Brouwer (1999) in zijn proefschrift over toerisme in het landelijk gebied hanteert een driedeling waarbij boeren als aparte categorie vervalt. Hij concentreert zich op de driehoek: Recreatie, Natuurbescherming en Overheid. In de tekst komen echter ook veelvuldig 'bewoners van het platteland' ter sprake.



Figuur 2.2 Conceptueel model van interacties rond landelijk gebied

### *Subcategorieën*

Naast uitbreidingen van het model in de zin van het toevoegen van een categorie betrokkenen (natuurbeschermers) en/of koppelen met institutioneel niveau, kunnen ook nuanceringen worden toegepast. Dit betekent dat binnen een categorie subcategorieën worden onderscheiden zoals boeren behorend tot een verschillende bedrijfsstijl. Dit laatste zou voor het thema 'recreatie op landbouwgronden' hoogst relevant kunnen zijn. De indruk is namelijk dat boeren vanuit sterk verschillende motieven aan verbreding kunnen doen. Vanuit Top-Down programma's mag wellicht de grootste ontvankelijkheid worden verwacht bij Zuinige Boeren met een minder dynamische bedrijfsontwikkeling. Voor verbreding op basis van resultaatbeloning (Natuurverenigingen) lijkt de meeste weerklank te bestaan bij Optimale Boeren met een dynamische bedrijfsontwikkeling.

Ook de categorie beleidsmaker/overheid is divers van samenstelling. Dit kan variëren van centrale overheden (Brussel, Den Haag) tot lokale overheden. Voor recreatie in het landelijk gebied zijn vooral overheden van belang die direct participeren in gebiedsbeheer (Waterschap, Recreatieschap maar ook bijvoorbeeld provinciale rijwielpaden). Voor centrale overheden zijn er wellicht alternatieve strategieën:

- a) plattelandsroutes toevertrouwen aan lagere overheidsinstellingen;
- b) in gesprek gaan met boeren en andere private grondeigenaren over openstelling.

De categorie recreanten/recreatie is zeker niet minder divers van samenstelling dan beide andere categorieën. In de recreatieve sector gaat het niet alleen om recreanten maar ook om recreatieve ondernemers. In beide subcategorieën zou het bij een nadere nuanceering moeten gaan om

- a) recreanten en recreatiebedrijven die vooral zijn ingesteld op vertier en vermaak;
- b) recreanten en bedrijven die meer gericht moeten zijn op 'een boeiende omgeving op je laten inwerken'.

Bij recreatie op landbouwgronden gaat het vooral om deze tweede optie. Boeren die zich ontpoppen als (ook) recreatief ondernemer zouden het er vooral van moeten hebben hun klanten een bijzondere en rustige sfeer aan te bieden.

#### 2.6.3 Ontwikkeling van REOPLA vanuit concurrerende claims op het landelijk gebied

Centrale begrippen in de studie van Brouwer (1999) zijn arena (strijdzone) en 'toe-eigenen van de ruimte'. Vanuit de tekst over de strategieën van natuurbeschermingsorganisaties inzake toerisme dringt zich de gedachte op dat er verrassende parallellen zijn met de strategieën van melkveehouders uit onderzoek in Waterland (Van der Ploeg, 1999).

Deze overeenkomst houdt dan in dat agrarische ondernemers en natuurbeschermingsorganisatie door ervaringen wijs geworden, gaan handelen vanuit het besef dat het enerzijds verstandig is toerisme selectief te bestrijden (vertier en vermaak aan banden) en anderzijds juist de meer verfijnde vormen van recreatie deels zelf te entameren. Dit laatste biedt dan de mogelijkheid om recreatie een meer thematisch karakter te geven dat aansluit bij de primaire functie van de ruimte die respectievelijk boeren en natuurbeschermers voorstaan.

Boeren in Waterland benadrukken sterk de belevingswaarde van het door mensen gemaakte en onderhouden veenweidelandschap. Natuurbeschermingsorganisaties leggen in hun toeristisch aanbod de klemtoon op het bijzondere van beleven van ongerepte natuur. De rustige vormen van recreatie richten weinig schade aan voor natuur, zijn bovendien een 'ledenbinding' en versterken ook de maatschappelijke claim om bij inrichting en beheer van plattelandsgebieden 'het ecosysteem als leidraad te laten dienen' (Brouwer, p 100).

Zoals natuurbeschermingsorganisaties trachten bij (potentiële) klanten het gevoel voor natuurbeleving te cultiveren, zo proberen boeren in natuurverenigingen de aaibaarheid van grondgebonden landbouw te vergroten. Het verschil met bijvoorbeeld de jaarlijkse open dagen van agrarische bedrijven is dat daarbij niet alleen bedrijfskwaliteiten maar ook streekkwaliteiten worden benadrukt. De WLTO plaatst verbrede bedrijfsontwikkeling en verbrede plattelandsontwikkeling zelfs nadrukkelijk in het licht van het behouden van een 'license to produce'.

De strategie die ruimdenkende boeren volgen tegenover natuurbeheer is vergelijkbaar met die tegenover toerisme. Het meest effectief is een strategie waarin goed inpasbare vormen van 'concurrerend ruimtegebruik' worden opgepakt door de agrariërs zelf. Daarbij kan ook verdeeldheid in het kamp van de tegenstander worden gezaaid. De keerzijde is dat na verloop van tijd ook verdeeldheid in eigen huis word binnengehaald. Sommige boeren willen namelijk in verbreding veel verder gaan dan anderen: bijvoorbeeld biologische boeren versus andere boeren. Dit raakt ook een centrale functie van het entameren van agrarisch natuurbeheer en agrotourisme: bevorderen dat in inrichting en beheer van het gebied worden afgestemd op het agro-economisch systeem. In een veenweidegebied zoals Waterland is daarbij waterpeilbeheer een cruciale factor. Verdeeldheid kan ontstaan wanneer boeren die een belangrijk deel van hun inkomen halen uit agrarisch natuurbeheer en/of agrotourisme voorstander worden van een zodanig hoog peil dat dit de productiviteit van het grasland schaadt.

Binnen de context van de spanning tussen boeren en toerisme (en ook natuur) die is ingebouwd in het begrip 'arena' zou men aan de overheid de rol kunnen toedelen van een bemiddelaar tussen tegengestelde partijen. In werkelijkheid is de rol van de overheid echter ruimer. Het Landelijk Gebied Ruimte mag niet worden gereduceerd tot Gebruiksruimte annex Belevingsruimte. Er zijn ook nog zaken in het geding met (ook) een intrinsieke waarde (natuur) en/of met een overlevingswaarde (milieu). De overheid kan het tot haar kerntaak rekenen om niet vertegenwoordigde belangen te behartigen. De formulering 'Landelijk Gebied als Collectief Goed' verwijst echter nog naar een derde rol voor de overheid. De overheid zal het tot haar taak rekenen om te voorzien in essentiële voorzieningen voor economie en welzijn voor zover markt en andere maatschappelijke mechanismen hier niet autonoom in voorzien. Publieke voetpaden die zouden moeten lopen over terreinen van meerdere private grondeigenaren -die elkaar wellicht niet kunnen vinden- zijn hiervan een voorbeeld.

#### 2.6.4 Van concurrentie naar synergie

In andere benaderingen staat niet de concurrentie rond het landelijk gebied centraal maar ligt de nadruk op mogelijkheden tot synergie tussen verschillende gebiedsfuncties. Tussen de functie 'agrarische bedrijfseconomie' en de functie 'niet-agrarisch medegebruik' ontstaat



een symbiotische koppeling die kan worden aangegeven met 'economiseren van niet-agrarisch medegebruik'. Boeren maken recreatieve dienstverlening tot een bedrijfs onderdeel. Op overeenkomstige manier kan een symbiotische koppeling ontstaan tussen 'agrarische bedrijfseconomie' en 'natuurbeheer'. Zaken als 'vrijwillig natuur- en landschapsbeheer' in het landelijk gebied door niet boeren kunnen worden opgevat als een symbiotische koppeling tussen de natuurfunctie en de sociale gebiedsfunctie: genieten van het buitenleven en van de onderlinge gezelligheid speelt een belangrijke rol in bijvoorbeeld knotploegen.

Symbiotische koppelingen lijken vaak afhankelijk van een institutionele inbedding. Het belang van instituties aan de recreatiekant blijkt ook uit de IKCL-studie (Ministerie van LNV, 1997) waarin aanbeveling 2 zegt: 'Laat het Wandelplatform-LAW ook de Verbrede Regeling uitvoeren met daarbij haar specifieke rol van (informatie)coördinator en kwaliteitsbeoordelaar'. Het belang van instituties aan de aanbodzijde wordt verwoord in een publicatie van de Stichting Recreatie (1998, p 44): 'De lokale samenwerkingsverbanden kunnen, net als bij het agrarisch natuurbeheer, de coördinatie van het agrarische recreatiebeheer op zich nemen. Tevens kunnen deze toezicht houden op de naleving van de richtlijnen voor agrarisch recreatie- en natuurbeheer'. Overigens zijn er situaties waarin wordt gepleit voor een institutionele oplossing in de overheidssfeer: benut Landinrichtingsprojecten om paden te realiseren en draag deze daarna voor beheer over aan een Recreatieschap.

Om tot goede en duurzame oplossingen voor REOPLA te komen lijkt het fenomeen 'kennisconversie' essentieel. Dit begrip speelt een sleutelrol in het paradigma van de Japaners Nonaka en Takeuchi (1997) dat is toegepast in een Denktank over *Het Koppelen van Rurale aan Urbane Systemen* (SC, IBN, LEI, AB, LNV).

Dit paradigma gaat over hoe innovaties in complexe organisaties kunnen worden geïntroduceerd. Bij conversie van kennis gaat het om 'pendelen' op twee dimensies, (a) individueel/groep/organisatie/interorganisatie en (b) 'stilzwijgende kennis' (tacit knowledge)/expliciete kennis. Kennis is meer dan informatie: het is informatie in een context van handelingen en overtuigingen. Sentimenten spelen een belangrijke rol. Er worden vier manieren van kennisconversie onderscheiden.

- Bij 'socialisatie' worden partijen (bijvoorbeeld boeren en recreanten) er toe gebracht zich te verplaatsen in de stilzwijgende kennis van elkaar. Dit kan alleen door samen het veld in te gaan en langdurig informeel (maar intensief) gezichtspunten uit te wisselen.
- Bij een tweede conversievorm 'externalisatie' wordt stilzwijgende kennis omgezet in expliciete kennis. Vooral metaforen kunnen dan dienen als brug tussen individuen met uiteenlopende perspectieven of tussen individuen en instituties die leven in een geheel eigen (papieren?) wereld. Zo raakt de metafoor 'territorium behoefte' zowel de identificatie van een boer met zijn land, de neiging van toeristen met een vaste route om zich een gebied 'mentaal toe te eigenen' als de drang van een organisatie zoals Wandelplatform-LAW om een eigen net op te bouwen.
- Bij een derde vorm van kennisconversie gaat het om de 'combinatie' van diverse soorten expliciete kennis. Zo zou je het inzicht in de mogelijkheden van een gebied voor recreatie op landbouwgronden kunnen vergroten door voorheen gescheiden kennissystemen te koppelen. Bij voorbeeld boeren hebben relatief veel exacte (expli-

ciete) kennis over landerijen, Waterschappen hebben veel data over watergangen. Het combineren van beide systemen zou willicht kunnen dienen om aan te geven wat de mogelijkheden zijn voor toerisme aan de waterkant.

- Bij een vierde conversievorm 'internalisatie' wordt expliciete kennis in de dagelijkse wereld van personen of institutie ingevoerd en verankerd. Een belangrijk principe is om vanuit een concept aan de slag te gaan en zo een nieuwe dagelijkse werkelijkheid op te bouwen. In natuurbeheer zie je dat veel boeren gaandeweg steeds meer aardigheid krijgen aan hun nieuwe beroepstaak.

### 3. Strategieën voor openstelling landbouwgronden voor recreatief medegebruik

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt strategieën om het agrarisch gebied open te stellen voor recreatief medegebruik. Oorspronkelijk stond hier '... om agrarische gronden open te stellen voor...'. Uit een workshop met wandelaars, boeren en andere betrokkenen kwam echter dat de kans van slagen bij boeren sterk wordt vergroot door het wandelen over boerenland op te vatten als de uitzondering, die zich slechts laat combineren met zeer extensief agrarisch grondgebruik. Voor wandelaars wordt het belangrijkste positief effect bereikt wanneer er een netwerk van paden komt in het landelijk gebied langs boerenland (inclusief perceelsranden) en over veldwegen (inclusief kavelpaden) dat aansluit op andere landelijke wandelroutes bijvoorbeeld langs door Waterschappen beheerde watergangen (ook over 'kaden'), door opengestelde bossen en over natuurterreinen en landgoederen.

Bij de afbakening van het onderwerp is verder een belangrijk punt welke status de opengestelde veldwegen en paden langs perceelsranden hebben. In de workshops is gepleit voor een regeling bijvoorbeeld één dag formele afsluiting, die voorkomt dat de betreffende paden na tien jaar automatisch in de wegenlegger komen wat betekent dat de boer het recht op 'niet openstelling' verliest. Een en ander betekent dat 'openstelling' hier wordt opgevat als een vrijwillig gebaar van boeren naar niet-agrarische medegebruikers van het platteland. Een netwerk van wandelpaden zal in het algemeen minder kwetsbaar zijn voor het wegvallen van een bepaald traject naarmate dit netwerk uitgebreider is (vervangende schakels). Toch is het belangrijk dat toegestane wandelpaden zo stevig mogelijk worden verankerd bijvoorbeeld door het toekennen van een financiële vergoeding voor de boer (Mac Sharry-regeling Ministerie LNV) en door wandelaars als vrijwilliger in te schakelen in het onderhouden van kleine voorzieningen zoals een overstaphek.

Paragraaf 3.2 geeft een basismodel voor het analyseren van situaties waarin het gemeenschappelijk gebruiken van een ruimte (lees 'platteland') aan de orde is. Het tweede deel van de paragraaf vertaalt het basismodel naar het thema 'openstelling agrarisch gebied voor recreatief medegebruik'. Paragraaf 3.3 behandelt een aantal sturingsstrategieën die kunnen worden toegepast om openstelling te realiseren. Vervolgens bevat paragraaf 3.4 bouwstenen voor een optimale veranderstrategie. In het verlengde hiervan schetst 3.5 een optimistisch scenario 2010 voor 'wandelen over boerengrond'. Tot slot vindt in paragraaf 3.6 onder het motto 'weer met beide voeten op de grond' een terugkoppeling plaats naar het analysemodel uit paragraaf 3.2. Dit laatste kijkt ook naar bijzonder omstandigheden zoals de nabijheid van grote steden (met name Randstad) en situatie van veenweiden.

## 3.2 Basismodel en vertaling naar thema openstelling agrarisch gebied

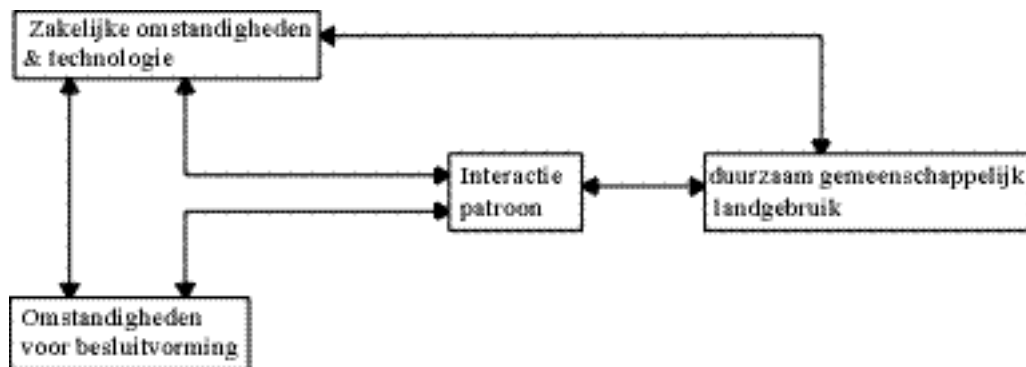
### 3.2.1 Basismodel

Het gaat hier over landelijke gebieden die geacht worden een dubbele functie te hebben:

- private gebruikruimte voor boeren;
- publieke belevingsruimte voor burgers.

Bij 'openstelling' gaat het om het verstevigen van de functie 'publieke belevingsruimte voor burgers'. Dit gebeurt met name door landerijen toegankelijk te maken voor burgers. Voor boeren betekent dit echter dat gebruikspcelen worden bezwaard met de g-regelde doortocht van recreanten.

Het bovenstaande probleem is een variant op het klassieke vraagstuk van hoe meerdere aanspraken op 'gemene gronden' te combineren. Onderstaand figuur van Oakerson (1992) laat in algemene termen zien hoe het ontstaan van sociale arrangementen voor het bevredigend gebruiken van 'gemene gronden' (commons) door meerdere partijen kan worden geanalyseerd.



*Figuur 3.1 Basismodel voor analyse van tot stand komen van gemeenschappelijk landgebruik*

Bron: Oakerson (1992).

Het thema 'toegang' speelt een belangrijke rol in het denken over een Meent ofwel 'gemeenschappelijke gronden' ('gemeenschappelijke gronden hebben altijd tot op zekere hoogte een toelatingsprobleem', Oakerson pp 44). Dit geldt in het bijzonder wanneer verschillende aanspraken op de ruimte elkaar slecht verdragen. 'Sommige gebruiksvormen hebben het vermogen om anderen te verdrijven' (Oakerson pp 46). Het model houdt echter rekening met de mogelijkheid dat samenlevingen creatieve oplossingen weten te vinden voor dergelijke tegenstrijdige belangen.

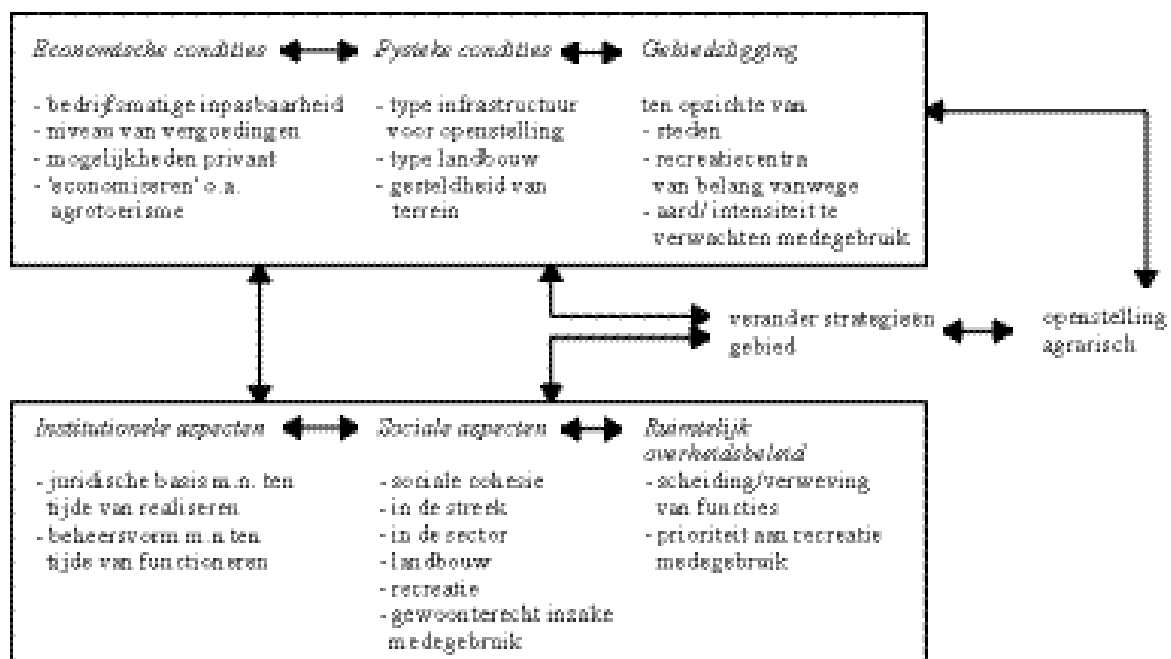
Deze oplossingen kunnen primair liggen aan de bovenkant van het model, bij de zakelijke 'omstandigheden' (technologie). Denk bijvoorbeeld aan een slimme infrastructuur voor 'openstelling van agrarisch gebied' zodanig dat feitelijk sprake is van een selectieve openstelling (bijvoorbeeld alleen voor rustige lange afstand wandelaars) of dat gedrag in

een voor landbouw vriendelijke richting wordt gestuurd (bijvoorbeeld verblijfsstekken op een route buiten landbouwpercelen).

Deze oplossingen kunnen ook primair liggen aan de onderkant van het model, bij de sociale condities voor gemeenschappelijk grondgebruik. Oakerson legt de nadruk op wederkerigheid tussen mensen die gebruikmaken van dezelfde ruimte. Het probleem van 'een Meent' doet zich voor wanneer iemand zich in het gebruik van de ruimte moet 'inhouden' ten bate van een ander zonder dat dit kan worden gecompenseerd door directe ruil. Een oplossing kan zijn dat er instituties ontstaan voor indirecte ruil (bijvoorbeeld boeren betaald uit publieke middelen) of voor het reguleren van gedrag van alle betrokken door middel van wetgeving of informele sociale drang.

### 3.2.2 Vertaling basismodel voor openstelling agrarisch gebied

Figuur 3.2 geeft een specificatie van het basismodel (figuur 3.1) voor het onderwerp openstelling agrarisch gebied. Waar Oakerson een analysekader opstelde voor een bestaande Meent gaat het ons hier om het analyseren van een nog te creëren Postindustriële Meent (Productie + Consumptieruimte). Onze tussenvariabele is in dit verband 'veranderstrategie' in plaats van 'interactiepatroon' (Oakerson). De 'uitkomst' is volgens onze vertaling 'openstelling agrarisch gebied' (eventueel 'mislukte openstelling'). Overigens lijkt het op zich relevant om te analyseren of openstelling naderhand bijdraagt of afbreuk doet aan (a) economische duurzaamheid van landbouw, (b) duurzaamheid van ecologische kwaliteiten (natuur, milieu) en (c) duurzaamheid van belevingskwaliteiten (indrukmakend landschap, natuurlijk en/of cultuurlandschap).



Figuur 3.2 Uitwerking van het basismodel voor het realiseren van openstelling agrarisch gebied

- Bovenstaand model maakt bij *zakelijke omstandigheden* een onderscheid tussen:
- economische condities voor openstelling;
  - fysieke condities;
  - gebiedsligging, met name ten opzichte van steden en recreatiecentra.

- Bij *sociale omstandigheden* is een onderscheid tussen:
- institutionele aspecten van openstelling;
  - sociale aspecten sec;
  - ruimtelijk overheidsbeleid, met name inzake nadruk op verweving/scheiding van functies.

Bij het specificeren binnen deze categorieën van omstandigheden (zakelijk, sociaal) is gezocht naar factoren die invloed lijken te hebben op de te kiezen veranderstrategie (zie paragraaf 3.3) of op de kans van slagen van openstelling.

### **3.3 Veranderstrategieën**

#### **3.3.1 Gebruikelijke en voorgestelde indeling**

Bij het identificeren van veranderstrategieën werd gekeken naar het onderscheid dat in literatuur wordt gemaakt tussen verschillend sturingsstrategieën in de Groene Ruimte en anderzijds is gezocht naar concepten om 'praktijkcases van openstelling' te kunnen plaatsen.

*Gebruikelijke indelingen:*

In de literatuur werd de volgende trits aangetroffen (Oosterveld et al., 1997):

Netwerksturing (1); Beïnvloeding door overheid van doelgroep via intermediaire organisaties, consensus gericht en actief;

Transactiesturing; Directe of indirecte beïnvloeding via ruil, opleggend en consensusgericht en actief;

Hiërarchische sturing; Rechtstreeks beïnvloeden van de doelgroep, opleggend en actief of passief.

Een onderscheid dat de voorgaande gedeeltelijk overlapt is (Driessen et al., 1995):

Zelfsturing; De overheid stelt kaders vast waarbinnen private actoren naar eigen bevind van zaken kunnen handelen ('kaders' afgestemd op beleidsdoelstellingen overheid);

Netwerksturing (2); Georganiseerde poging van verschillende overheden, eventueel samen met bedrijfsleven non-profitorganisaties en burgers, om tot overeenstemming te komen over de aanpak van regionale problemen;

Hiërarchische sturing: Overheid bepaalt op relatief zelfstandige wijze -via wetgeving, planning en financiering, regionaal gedifferentieerd beleid voor het landelijk gebied.

### Voorgestelde indeling:

Figuur 3.3 geeft een overzicht van de hier voorgestelde indeling van strategieën om recreatief medegebruik van agrarisch gebied te realiseren.

Dit overzicht varieert op de dimensies:

Samenleving (burgers, bedrijfsleven, organisaties) versus Overheid en

Lokaal versus Nationaal (althans bovenlokaal),

als kader waarbinnen openstelling wordt aangestuurd.

Dit resulteert in vier typen + als vijfde type een mengvorm:

- 1) Lokale Zelfsturing, 2) Decentrale Overheidssturing,
- 3) Sectorale Zelfsturing, 4) Centrale Overheidssturing en 5) Transactiesturing

	Samenleving	Overheid
Lokaal	1 Lokale zelfbesturing	2 Decentrale overheidssturing
Nationaal	3 Sectorale zelfbesturing	4 Centrale overheidssturing
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 60%;"> <p>Transactie sturing 5</p> <p>A) Overheid/samenleving</p> <p>* Overheid/publiek</p> <p>* Overheid/collectief netwerkbesturing -1</p> <p>B) Sectoraal/lokaal (in naturamodel: WLTO)</p> <p>C) Integraal: netwerkbesturing -2</p> </div> <p>Vanuit:</p> <p>A) landbouw</p> <p>B) recreanten</p> <p>C) recreatieondernemers</p> <p>D) derde belanghebbende</p> <p>E) co-sectoraal</p>		

Figuur 3.3 Vijf veranderstrategieën waarbij keuze een kwestie zal zijn van contingentie met omstandigheden voor openstelling van agrarisch gebied.

### 3.3.2 Lokale sturing

Bij *Lokale Zelfsturing* (1) ligt het voortouw in handen van een groep of organisatie die openstelling ziet en naar voren brengt als een belang van de regionale gemeenschap. Hierbij kan de nadruk liggen op de recreatieve waarde van 'paden door agrarisch gebied'. Naast

de recreatieve betekenis, kan ook de logistieke functie van dergelijke paden van belang zijn: zie bijvoorbeeld 'het schoolpad' als een van de paden in het project Kerkepaden in Zieuwent. Tenslotte is het goed denkbaar dat Lokale Zelfsturing zich richt op het beter benutten van een toeristisch aantrekkelijke omgeving als economische hulpbron, met name in gemeenschappen met veel recreatieve bedrijvigheid, inclusief agrotourisme.

Bij *Decentrale Overheidssturing* (2) fungeert een regionale overheid (gemeente, waterschap, provincie?) als gangmaker in openstelling. De motieven kunnen vergelijkbaar zijn met die van Lokale Zelfsturing. Bijzondere mogelijkheden doen zich voor daar waar lagere overheden het beheer hebben over een uitgebreid netwerk aan plattelandswegen, dijken of oevers die deel kunnen uitmaken van routes door het agrarisch gebied. Verder kunnen lagere overheden, net als hogere overheden, zorgen voor 'indirecte wederkerigheid'. Denk aan de mogelijkheid om door boeren gedragen lasten van openstelling via heffingen te verhalen op burgers die hiervan profiteren.

### 3.3.3 Nationale sturing

Bij *Sectorale Zelfsturing* (3) ligt het initiatief voor Openstelling bij sectoren zoals Agrarisch Bedrijfsleven, Recreatieondernemers of 'Recreatieve Consumenten' die hierbij het belang van de eigen 'sector' voorop stellen. Bij Sectorale Zelfsturing heeft één sector het initiatief terwijl andere partijen zich relatief terughoudend opstellen. Het motief om zich als initiator in te zetten kan zijn dat boeren openstelling ondermeer zien als een 'goede public relations' voor de eigen sector (Licence to Produce), dat recreatieve ondernemers inclusief boeren met agrotourisme, er een perspectiefvolle economische hulpbron inzien of dat georganiseerde recreanten het beschouwen als een begerenswaardige publieke voorziening.

Een interessante optie (3-E) is Co-sectorale Zelfsturing. Het initiatief met name voor een routeontwerp, ligt dan bij een projectgerichte alliantie van meerdere partijen. Denk bijvoorbeeld aan een eventueel gezamenlijk plan van Land en Tuinbouw Organisatie Nederland (3-A) en Wandelplatform-LAW (3-B). Ook het gezamenlijk plan voor routes in het landelijk gebied vanaf bushaltes van een Gewestelijke LTO en een Maatschappij voor Streekvervoer zou onder deze noemer vallen.

Bij *Centrale Overheidssturing* (4) ligt de regie voor openstelling in Den Haag en/of Brussel. De motivatie ligt in gewijzigde opvattingen over de positie van de landbouw in een verstedelijkte samenleving. De landbouw heeft in deze visie meer functies te vervullen voor de samenleving dan alleen het produceren van voedsel en grondstoffen (zie nota's Dynamiek en Vernieuwing, Vitaal Platteland).

Bij het uitvoeren van de regie kan de centrale overheid zich rechtstreeks richten tot boeren dan wel kiezen voor een groeps- of streeksgewijze benadering. In het eerste geval ontwikkelt de centrale overheid bijvoorbeeld programma's voor betaalde openstelling waar boeren op kunnen intekenen (zie huidige LNV-regeling). Een toekomstige variant zou zijn wanneer hectaretoeslagen mede worden gekoppeld aan openstelling van de betreffende gronden. Bij een streeksgewijze benadering laat de overheid bijvoorbeeld een landinrichtingsproject of bepaalde voor boeren aantrekkelijke onderdelen zoals boerderijverplaatsing, alleen doorgaan wanneer openstelling van het landelijk gebied in de plannen kan worden meegenomen. De aanpak komt steeds dichterbij bij transactiesturing naarmate de



overheid in haar voorstellen aan individuele boeren of een streek meer ruimte laat voor onderhandelingen. De grens naar transactiesturing (5) is bijvoorbeeld overschreden wanneer een boer die al geruime tijd vergeefs aast op een door hem fel begeerde vergunning (milieu, bouw, nieuwe activiteit) openstelling als ruilobject kan inbrengen. Soortgelijke overgangen naar transactiesturing kunnen zich ook voordoen op streekniveau, bijvoorbeeld in geval van openstelling als element in een gebiedsconvenant.

De centrale overheid kan indirect sturen door te zorgen voor een op openstelling toegesneden juridisch kader. In het uiterste geval gaat dat zo ver als in Engeland waar een afzonderlijke wandelwet bestaat. Bij een minder integrale benadering worden deelproblemen geregeld zoals die betreffende Wettelijke Aansprakelijkheid (naar burger en boer) bij vrijwillige openstelling en die van het vraagstuk welke de kracht is van het recht op toegang krachtens gewoonte (opnemen van paden in de wegenlegger). Ook het van toepassing maken van de Wet Erf Dienstbaarheden op meer informele paden dan de revitaliseerde Kerkepaden Zieuwent, kan een onderwerp voor de centrale overheid zijn.

### 3.3.4 Transactiesturing

Bij *Transactiesturing* (5) is openstelling het resultaat van georganiseerde interactie tussen Overheid en Samenleving, eventueel (ook) tussen het Nationale en het Lokale niveau. Uit de praktijk van openstelling vallen hier ook onder de projecten waarin een intermediaire overheid (provincie) in het kader van gebiedsgericht beleid, optreedt als regisseur van het gebeuren. De koppeling hogere/intermediaire/lagere overheid evenals die van overheid/samenleving is misschien het sterkst aanwezig in WCL-gebieden (met 'openstelling' als een van de topics).

Voor de sub-optie 5-A bestaat de indruk dat de variant 'samenleving/overheid' in het algemeen effectiever is dan de omgekeerde variant 'overheid/samenleving'. Met andere woorden, openstelling heeft weinig kans wanneer het eerste initiatief van de overheid komt. Uitzonderingen kunnen zijn wanneer de overheid de betreffende boer echt iets heeft te bieden voor openstelling, bijvoorbeeld rood (bouwvergunning) voor openstelling. Onder sub-optie 5-B (sectoraal/lokaal) speelt de overheid per definitie de tweede viool. Het voortouw ligt hier bij georganiseerd bedrijfsleven in wisselwerking met lokale zelfsturing. Dit is in het overzicht aangeduid als In Natura Model. Dit voorbeeld verwijst naar het bevorderen van openstelling door de WLTO (Binnentuin Buitenhof) waarbij er een duidelijke wisselwerking bestaat tussen deze sectorale aanpak en lokale initiatieven in werkgebieden van Natuurverenigingen.

Tot slot is er de integrale benadering (optie 5 C) waarin overheden gelijkwaardig aan anderen meedoen aan overleg over openstelling. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer overheden als terreinbeheerders (zoals infrastructuur van gemeenten of waterschappen dan wel natuurterreinen) medespeler zijn in het spel van openstelling. De overheid zal daarbij vaak zowel 'eigen belangen' behartigen als ook opkomen voor het belang van 'openbare ruimten'.

### 3.3.5 Het belang van argumenten en emoties in deze modellen

Onder alle vormen van sturing kan de nadruk liggen op (a) rationele argumenten en zakelijk overeenkomsten of (b) bewustwording en emoties.

De rationele elementen overheersen met name wanneer openstelling voortvloeit uit een 'package deal' tussen enerzijds de overheid en anderzijds een sector of streek (convenant) of individuele boeren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een boer voorstelt 'mijn land wordt alleen opengesteld wanneer ik vergunning krijg voor een commercieel terrasje'. In veel initiatieven voor openstelling zijn echter ook emoties sterk aanwezig. Grond is voor een boer meer dan alleen een gebruiksgoed.

Zelfstandigheid is een belangrijke waarde in de landbouw en een belangrijke drager hiervan is eigen grond opgevat als 'territorium'. Een boer die wordt geconfronteerd met een plan voor openstelling gelanceerd door buitenstaanders zal gemakkelijk de kont tegen de krib gooien met de uitroep 'het is toevallig wel mijn land'. Bij initiatieven voor openstelling die vanuit de boerenwereld zelf voortkomen kan zelfstandigheid als centrale waarde juist de stuwende kracht zijn. Dit blijkt het duidelijkst uit een van de meest geslaagde gevallen van openstelling, nota bene in een streek (Noord-Groningen) waar het territoriumgevoel in de landbouw bijzonder sterk ontwikkeld is. Wat hieraan sterk opvalt is de inventiviteit van een ondernemer die dit aanwendt om zijn 'territorium' met alles wat daarmee is verbonden (ook cultuurhistorische kwaliteiten) te tonen aan gasten waarbij deze vindingsrijkheid ook dient om meester te blijven van de situatie. Dit komt het duidelijkst tot uiting in een zelf-ontworpen telegraaf met bordjes die kunnen worden verhangen wanneer het gedrag van categorieën medegebruikers of de situatie op zijn bedrijf hiertoe aanleiding geeft.

Wat bij openstelling ook in het geding is, is een kijk op de plaats die je als boer in de samenleving hebt. Iemand die voor zichzelf vooral een rol ziet weggelegd als producent van voedsel zal van denkraam moeten veranderen om te beseffen dat andere functies van het bedrijf voor de samenleving minstens even belangrijk zijn. Kortom, openstelling vereist 'reframing'. Vermoedelijk speelt dit in transactiesturing op minstens twee manieren een rol. Ten eerste, het al genoemde besef dat belevingskwaliteiten van het bedrijf voor de buitenwereld belangrijk zijn. Ten tweede, dat vanuit dit gegeven openstelling niet persé uitsluitend tot voordeel behoeft te strekken van 'potentiële medegebruikers' maar dat ook een boer er plezier, een nieuwe identiteit of zelfs materieel gewin aan is te ontnemen. In literatuur over netwerksturing wordt het begrip reframing meestal verbonden aan dit tweede aspect, met name aan een omslag in denken in termen van win-verlies oplossingen naar de bereidheid om gezamenlijk te zoeken naar win-win mogelijkheden.

### 3.3.6 Strategisch handelen in deze modellen

In elk van de veranderstrategieën zal eventuele openstelling het resultaat zijn van strategisch handelen. In vier gevallen ligt het initiatief hoofdzakelijk bij een partij, maar is de medewerking nodig van andere partijen. In geval van Lokale Zelfsturing kan een 'organiserend comité' de Lokale Overheid tegen komen. Dit zal overigens vooral gelden voor paden die niet alleen zijn bestemd voor wandelaars en die vanwege de zwaardere uitvoering een aanlegvergunning vereisen. Ook toestemming of (financiële) steun van de centrale overheid kan onontbeerlijk zijn. Het opbouwen van lokale eensgezindheid komt in deze

strategie echter eerst. 'Samen naar Den Haag' luidt de titel van een paragraaf in het boek over Kerkepaden Zieuwent. Tenslotte sluit eensgezindheid over het principe van openstelling niet uit dat onderhandelingen moeten worden gevoerd met individuele boeren over openstelling van hun landerijen. Bij de strategie van Lokale Zelfsturing zijn het onderhandelingen die geen onderhandelingen mogen heten. Uiteindelijk heeft eventueel iemand slapeloze nachten en besluit dan om in sociaal opzicht niet uit de boot te vallen toch een pad over zijn land toe te staan.

Ook binnen andere veranderstrategieën komt de groep of instelling die het initiatief neemt andere partijen tegen, en krijgt deze vroeg of laat te maken met individuele boeren voor medewerking. Het strategisch handelen komt ook hierin tot uitdrukking dat partijen niet vast gebakken zitten aan een bepaalde stijl van handelen. Om belangen te kunnen behartigen kan het nodig zijn pragmatisch te werk te gaan. Dit kan zelfs blijken binnen Hiërarchische Sturing. Bijvoorbeeld, wanneer een Regio Manager wordt aangesteld die intensief en op een persoonlijke wijze (alsof het Lokale Zelfsturing is) contact onderhoudt met boeren en recreanten.



*Twee voorbeelden van bescheiden voorzieningen die relatief makkelijk zijn in aanleg en onderhoud.*



### 3.4 Naar een optimale veranderstrategie

Functies die in elke strategie zijn te vervullen:

- Leitbild: Motiverend beeld van hoe het kan worden (route-ontwerp)
- draagvlak bij boeren als groep
- meekrijgen van individuele boeren: meewerken aan route over eigen land
- draagvlak bij recreanten als groep
- trekken van individuele recreanten: inspelen op reële behoeften
- bestuurlijk draagvlak
- waarborgen voor toekomstig beheer en spelregels voor het gebruik
- financieel-economische onderbouwing

De manier waarop een routeontwerp ontstaat lijkt van cruciaal belang. Er valt dan ook veel voor te zeggen om de indeling van regionale projecten naar sturingsachtergrond (figuur 3.3) te baseren op wie actief betrokken is bij het routeontwerp.

*Lokale Zelfsturing* zal een plan opleveren dat tegemoet komt aan de lokale behoefte, en van daar uit kan een beroep worden gedaan op de gemeenschapszin van boeren (B en C) en burgers (G). Het geval Kerkepaden Zieuwent is hiervan een duidelijk voorbeeld. De nieuwe infrastructuur - vrijliggende verharde paden - komt misschien minder tegemoet aan de behoefte van wandelaars van buiten het dorp. Een lokaal gedragen plan zal vaak wel het voordeel hebben dat ook de lokale overheid gemakkelijker meedoet. In tweede instantie kan dan het bestuurlijk draagvlak bij de hogere overheid worden gecreëerd: Samen naar Den Haag. In het geval van Zieuwent leverde dit laatste de financieel-economische onderbouwing op. De lokale gemeenschap voerde veel werk zelf uit, de overheid financierde out of pocket kosten. Verder kan de centrale overheid Lokale Zelfsturing steunen door te zorgen voor juridische kaders. In het geval van Zieuwent ging het naast het toepassen van subsidieregeling ook om het goedkeuren van een zodanige uitleg van de Wet Erfdienstbaarheid dat dit aansluit bij het plaatselijke gewoonterecht (Kerkepaden).

Decentrale en Centrale *Overheidssturing* in de strikte zin van het woord komt weinig voor bij het realiseren van wandelroutes. De rol van de overheid is vooral kaderstellend voor maatschappelijke initiatieven (zie voorbeeld Zieuwent). Ook zijn er voorbeelden waarin de planvorming berust op interactie tussen overheidsplannen en maatschappelijke initiatieven inzake openstelling. Een voorbeeld hiervan zijn de wandelpaden die door de Natuurvereniging De Rietgors (Hoekse Waard) worden ontworpen op landbouwgrond. Deze paden passen goed binnen het Landschapplan van de provincie waarin 'kreken' een belangrijk landschapselement vormen. Overigens is De Rietgors voor de provincie niet alleen een 'medeontwerper' maar ook een 'tegenstrevend ontwerper'. De plannen voor openstelling in de Hoekse Waard worden mede ingegeven door het idee van boeren en burgers dat het gebied zich moet profileren als te mooi en te ruraal om opgeofferd te worden aan verstedelijkingsplannen van de overheid.

Van overheidssturing is wellicht nog het meest sprake in gevallen waarin Recreatieschappen recentelijk routes door het boerenland ontwierpen (onder andere Waterland). Ook de provincies Noord- en Zuid-Holland hebben zich actief getoond bij het ontwerpen van Groene Netwerken (zie IKC-L, Interne rapport 58). Dit ontwerpen ging echter met zoveel overleg met regio's en sectoren, gepaard dat de term 'transactiesturing' op zijn plaats

lijkt. De overheid speelt een belangrijke rol bij het *behouden* van paden door het land in Zuid-Limburg. De vanouds gevestigde school/kerkepaden zijn momenteel verankerd in gemeentelijke bestemmingsplannen (wegenlegger).

Het merendeel van de recente paden door boerenland hebben een oorsprong in *Sectorale Zelfsturing*. Het idee om ergens een route uit te zetten wordt meestal geboren bij een van de zestien Organisaties die zijn aangesloten bij Wandelplatform-LAW. Daarbij gaat het ook om het met elkaar verbinden van bestaande routes. Zo wordt op dit moment *gedacht* en *gewerkt* aan De Marskramerroute (Oldenzaal-Deventer) en Het Oeverloperpad (Leerdam - Hoek van Holland). Er wordt gewoonlijk eerst gekeken naar het benutten van nog aanwezige onverharde landwegen en boezemkaden. Daarbij kan het ook gaan om gronden die door boeren van overheden (vooral Waterschap) worden gebruikt voor extensief landbouwkundig gebruik (graskaden). Om ontbrekende schakels over meer intensief gebruikte landerijen te realiseren klopt men dan eventueel aan bij boeren met als belangrijkste smeermiddel de Mac Sharry-regeling voor het subsidiëren van Netwerk Landelijke Wandelpaden. Een vergelijkbare regeling wordt overigens ook van toepassing op routes voor regionale rondwandelingen.

Recreatieve Ondernemers zijn vooral op regionaal niveau actief met het ontwikkelen en onderhouden van wandelroutes (vooral VVV routes). Initiatieven van boeren op dit terrein zijn meestal van recente datum. Het commercieel belang is soms even evident als bij VVV routes. In de 'Knapzak en Kruidmoesroute' (Overijssel) bieden enkele agrariërs *gezamenlijk* een tweedaags wandelarrangement met de mogelijkheid tot overnachten en maaltijd op de boerderij. Het project 'Het tuinpad, op ontdekkingstocht door de tuin van Nederland' probeert enkele van dergelijke arrangementen met elkaar te verbinden ter versterking van het recreatief product, de afzet van streekproducten en daarmee van de sociaal-economische positie van het platteland. In andere initiatieven van boeren staat het zakelijk belang minder voorop omdat deze meer in teken staan van het behouden voor de landbouw van een 'license to produce'. In het Westen van het land fungeert openstelling meer nog dan elders, als een argument om grondgebonden landbouw in een stedelijke samenleving te handhaven. Het project Binnentuin, Buitenhof is een uiting van deze benadering.

Sommige Natuurverenigingen ontwikkelen ook ideeën over Openstelling. Over de Rietgors is al gezegd dat het realiseren van openstelling daar eerder in het teken staat van Transactie- dan van Zelfsturing. Dit lijkt ook te gelden voor de grote Natuurverenigingen Den Hâneker en Waterland. Via WCL (Waterland) en Groene Hart Gelden zijn de provinciale overheden actieve meedenkers in het ontwikkelen van Groene Netwerken. Vanuit het idee van Netwerksturing (definitie, Driessen) bevordert de overheid ook een ontwikkeling naar co-sectorale sturing. Zij probeert met name boeren als beheerders van het platteland en anderen als medegebruiker bij elkaar aan tafel te krijgen. Een voorbeeld hiervan is het Platform Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, het werkgebied van Den Hâneker. Zo'n aanpak heeft een regionale basis maar schaal en context zijn vergeleken met Zieuwent, als voorbeeld van Zelfsturing, heel anders. Het gebied is veel groter en de niet-rurale buitenwereld is veel nadrukkelijker aanwezig. In dit verband zal het geen toeval zijn dat de overheid een actievere rol speelt in de planvorming (transactiesturing). De overheid articuleert hierbij als het ware de behoefte van de stedelijke bevolking aan een nabije Rurale Belevingsruimte. In geval van netwerksturing (definitie Oosterveld) zou de overheid zich beperken tot het spe-

len van de rol van makelaar tussen 'boer en stad'. Dit lijkt realistisch wanneer het perspectief aanwezig is dat beide partijen in een regionaal platform met elkaar in gesprek komen over behoeften aan en mogelijkheden tot Recreatief Medegebruik van het Landelijk Gebied.

### **3.5 Optimistisch Scenario voor wandelen in het agrarisch gebied**

#### **3.5.1 Vertrekpunt en bestemming**

Het wandelen in het agrarisch gebied stelt op dit ogenblik in Nederland niet veel voor. Is het denkbaar dat dit in het jaar 2010 echt anders ligt? Als referentiebeeld kun je dan nemen wat nu in grote delen van Engeland heel normaal is. Of dicht bij huis: Wat nu kan in Zuid-Limburg zou in het jaar 2010 in grote delen van Nederland kunnen. Wandelen over landerijen wordt populair maar doordat 'de massa' zich verspreidt over een uitgebreid net van publieke paden blijft het wandelen in het agrarisch gebied een rustieke aangelegenheid.

#### *Sleutel hier naar toe*

Uit voorgaande paragrafen valt het volgende te destilleren. De sleutel naar een uitgebreide openstelling lijkt dat diverse betrokken partijen op een verstandige manier onderling *strategische allianties* aangaan. Hoe dit kan zullen partijen zelf moeten uitvinden. Het onderstaande Optimistische Scenario is bedoeld als een smaakmaker en discussiekader.

#### *Strategische allianties*

Strategische allianties berusten in dit optimistische scenario op formele en informele overeenkomsten. In 'lokale zelfsturing' steunen deze het meest op informele overeenkomsten, bijvoorbeeld tussen mensen in de plaatselijke samenleving met historische interesse (Kerkepaden) en anderen die heel pragmatisch vooral naar logistieke aspecten kijken (Schoolpaden). In Co-sectorale Zelfsturing berusten strategische allianties meer op formele overeenkomsten. Twee maatschappelijke sectoren, bijvoorbeeld Landbouw en Wandelorganisaties, vinden elkaar dan in wat hen bindt. Dit *kan* de uitkomst zijn van een onderhandelingsproces (Transactiesturing) een aanvankelijke opvatting van de situatie als een win-verlies verhouding later wordt omgezet in een gezamenlijk streven win-win mogelijkheden te ontwikkelen.

Ook de overheid is soms partij in strategische allianties voor openstelling. Zij treedt op als behartiger van 'het landelijk gebied als openbare ruimte' in onderhandelingen met boeren die private rechten hebben op grote delen van dit landelijk gebied. Verder is de overheid in dit optimistisch scenario actief als een bemiddelaar tussen andere partijen, met name wandelaars en boeren. Verder is de overheid ook actief als beheerder van terreinen waarover wandelroutes lopen die aansluiten op routes in het agrarisch gebied. De belangrijkste van deze overheden zijn de Waterschappen.

Andere partijen die in dit optimistische scenario een grote rol spelen zijn, recreatie-ondernemers en hun organisaties, vooral regionale en plaatselijke VVV's. Zij bemiddelen tussen boeren en wandelaars, en zij geven bekendheid aan nieuwe en bestaande routes.

### 3.5.2 Boeren en wandelaars centraal

Voor dit optimistische scenario wordt een strategische alliantie van boer en wandelaar als vertrekpunt genomen. Het is dan essentieel dat grondeigenaren (boeren) en gebruikers (wandelaars) elkaar in een gemeenschappelijk belang weten te vinden. Dit veronderstelt een positieve grondhouding die desnoods mag berusten op 'welbegrepen eigenbelang' bij deze twee centrale partijen. Andere partijen zijn in dit scenario vooral van belang wanneer zij bemiddelen tussen beide centrale partijen of gunstige randvoorwaarden scheppen voor 'openstelling'. Het betreft dan niet alleen overheden maar ook bijvoorbeeld recreatieondernemers en openbaar vervoer.

#### *Boeren actief*

Dit Scenario veronderstelt dat georganiseerde boeren zich actief opstellen in de kwestie van het openstellen van agrarisch gebied voor het publiek. Het is essentieel dat zij zich hiermee kunnen profileren als zelfstandig ondernemer. Zij zijn beheerders van een territorium dat hoge belevingskwaliteiten heeft niet alleen voor hen zelf maar ook voor buitenstaanders. Het wordt een centraal issue zowel op landelijk niveau (LTO-N) alsook in regionale agrarische organisaties zoals Natuurverenigingen. Boeren besluiten gedifferentieerd te kijken naar wie gebruik kunnen maken van paden over hun landerijen. Zij ontwaren aan de gebruikerskant in grote lijnen drie soorten wandelaars:

- vertier, prestatie en gezelligheidszoekers, inclusief het type Vierdaagsewandelaar;
- authentieke Wandelaars, die 'tot zich zelf' willen komen in een Rurale Omgeving;
- pretentieloze Wandelaars, zoals 'honden uitlaters' en 'luchtjesscheppers'.

Georganiseerde boeren besluiten dat voor hen vooral Authentieke Wandelaars interessant zijn. Zij hebben hiervoor verschillende redenen. Authentieke Wandelaars richten weinig schade aan en laten geen zwerfvuil achter. Authentieke Wandelaars hebben oog voor het Agrarisch Natuurbeheer van boeren. Zij vormen een leefstijlgroep met een relatief grote maatschappelijke invloed. Het zijn uitstekende ambassadeurs voor de landbouw wanneer het gaat om het verdelen van collectieve middelen over groene en andere bestemmingen. De groep Authentieke Wandelaars blijkt als 'dalend cultuurgoed' steeds meer gewone mensen aan te trekken zodat gaandeweg het elitaire karakter vermindert.

#### *Wandelaars actief*

Dit Scenario veronderstelt eveneens een actieve opstelling van georganiseerde wandelaars voor openstelling van agrarisch gebied. Routes in het agrarisch gebied zijn voor organisaties (waarin Authentieke Wandelaars sterk zijn vertegenwoordigd) om verschillende redenen interessant. Vrijwilligers die nieuwe routes verkennen stuiten regelmatig op landbouwpercelen of kavels die een schakel kunnen zijn in een route die verder hoofdzakelijk



over van boerenland gescheiden paden lopen (bijvoorbeeld tiendwegen, kaden enzovoort). De organisaties van wandelaars beseffen echter dat paden in het agrarisch gebied ook op zich waardevol kunnen zijn. Vooral wanneer boeren werk maken van het aantrekkelijk maken en houden van routes. In dat verband onderscheiden regionale organisaties van wandelaars en de verkenner van routes dat er verschillende groepen boeren zijn:

- agrarische productieondernemers;
- plattelandsondernemers;
- pretentieloze ondernemers zoals nevenberoepsboeren.

Georganiseerde Wandelaars besluiten zich te richten op de tweede groep boeren. Een van de redenen is dat deze boeren veelal voorop lopen in de initiatieven voor openstelling van boerenzijde. De hoofdreden is echter dat deze Plattelandsondernemers ingesteld zijn op ontwikkelen van het 'platteland als product'. Met hen valt heel goed te praten over welk type paden interessant zijn voor wandelaars en hoe het aantal bezienswaardigheden kan worden opgevoerd. In dit scenario koppelen boeren hun gegevensbestand over natuurbeheer op basis van resultaat beloning, aan een informatiesysteem voor wandelaars over bezienswaardigheden in het landelijk gebied. Overigens blijkt dat Plattelandsondernemers steeds meer fungeren als rolmodel voor andere boeren wat openstelling een nieuwe impuls bezorgt.

#### *Interactie boer/wandelaar*

Zo kan het gebeuren dat in 2010 een stedelijke manager op vrijdagavond via Internet informatie opvraagt over interessante routes in het agrarisch gebied. Hij krijgt een visueel aantrekkelijk overzicht van het soort natuur, landschap en landbouw dat hij per route kan aantreffen. Op zaterdag zit onze manager gehurkt aan de slootkant te kijken of hij het angekondigde resultaat van agrarisch natuurbeheer kan vinden. Omdat hoogopgeleiden liefst 'echte natuur' zien, blijft een en ander niet zonder invloed op de richting van het 'agrarisch' natuurbeheer.

#### *Ook samenwerking in aanleg en beheer*

Stichtingen voor Vrijwillig Natuur en Landschapsbeheer spelen een grote rol in het beheer van paden en omliggende bezienswaardigheden. De hierboven genoemde manager heeft na enige tijd zijn favoriete route ontdekt. In het proces van het zich symbolische toe-eigenen van de ruimte past dat hij mee gaat doet aan dit vrijwilligerswerk. Het symbolisch toe-eigenen bevat ook element van identificeren met het betreffende boerenbedrijf. Tegen deze achtergrond vindt hij dat op dit type pad alleen plaats is voor wandelaars met bijpassend gedrag. Het succes van dit positieve scenario berust ook op informele sociale controle, en op de wens van wandelaars om met inrichtingsmaatregelen alleen 'het juiste publiek' aan te trekken.

Ook Plattelandsondernemers van hun kant gaan zich identificeren met 'hun klanten'. Het is tenslotte het zelfde slag mensen dat afnemer is van de eigen specifieke landbouwproducten (bijvoorbeeld streekproducten) en dat een voorkeur heeft voor agrotourisme boven meer massale vormen van toerisme. Tegen deze achtergrond steunen boeren daar

waar mogelijk actief het werk van vrijwilligers. Opvallend is dat oudere boeren zodra zij 'de handen vrij hebben gekregen' wanneer een opvolger het bedrijf overneemt, een grote rol spelen in het onderhouden van paden in het agrarisch gebied.

### 3.5.3 Vormgeving en betrokkenheid andere partijen dan boeren en wandelaars

#### *Lichte infrastructuur, lichte juridische constructie, duidelijke economische inbedding*

De grote vlucht die Openstelling neemt, berust op een lichte juridische constructie. Boeren stellen het land voor een proefperiode open, om dit daarna wel of niet voor onbepaalde tijd te verlengen. Er is echter 'mental commitment' doordat aan de openstelling persoonlijke gesprekken vooraf gaan. Dit zijn gesprekken tussen individuele boeren en veldwerkers van Stichtingen die zorgen voor aanleg van (kleinschalige) voorzieningen en beheer. De vertrouwenswekkende ideologie van deze veldwerkers is hierboven aangegeven. Naast deze 'mental commitment' zijn er in dit positieve scenario vergeleken met 1999, sterkere economische prikkels voor openstelling.

Deze lopen voor een deel via de private markt. Het positief scenario veronderstelt het doorzetten van de ontwikkeling dat Plattelandsondernemers zich richten op Sociale Dienstverlening (vooral agrotourisme en zorglandbouw) en Landbouw Producten Met Meerwaarde Vanuit Een Rurale Context. De economische prikkels hiervoor lopen deels via de private markt en deels via de overheid (zie hieronder).

#### *Andere partijen naast boeren en wandelaars*

Het idee van strategische allianties in relatie tot openstelling van agrarisch gebied, krijgt in het positief scenario niet alleen gestalte in het selectief verbond tussen boeren en wandelaars. Ook andere private partijen zoals Recreatieondernemers (die baat hebben bij routes) en bij voorbeeld busmaatschappijen spelen het spel mee. Vooral het verbond tussen sommige van de Gewestelijke LTO's en het georganiseerde streekvervoer brengt veel te weeg. De wandelingen in het agrarisch gebied van bushalte naar bushalte bestrijken een groot deel van het land en krijgen door de marketing van het streekvervoer een grote bekendheid.

#### *Overheid*

In dit Openstelling Positieve Scenario wordt aan de hervorming van EU markt- en prijsbeleid zodanig inhoud gegeven dat a) inkomenstoeslagen vanuit Brussel gedifferentieerd worden uitgekeerd met als hoogste categorie een Groen Certificaat ++ (Landbouw + Natuur + Openstelling) en b) inkomenstoeslagen die door landen mogen worden verdeeld (Nationale Envelop) waarin een verdergaande differentiatie mogelijk is op basis van ten eerste een Meetlat Natuur en ten tweede een Meetlat Bezienswaardigheden bij openstelling. De invulling van de Nationale Envelop houdt in dit scenario ook rekening met de ligging van het agrarisch bedrijf ten opzichte van grote steden en recreatiegebieden. Er is een extra bijdrage voor landbouwbedrijven die a) rurale kwaliteiten accentueren, b) deze een bijdrage laten leveren aan het functioneren van niet-rurale systemen (steden, recreatieoord).

De overheid draagt bij aan het Positief Scenario door voldoende voorzieningen te creëren buiten het agrarisch gebied, voor recreanten die niet tot de doelgroep voor het medegebruik van agrarisch gebied behoren. Er komen verder veel maar per geval kleinschalige voorzieningen voor het parkeren bij routes. Er is subsidie op buslijnen die rurale wandelroutes aandoen.

Verder bestaat de inbreng van de overheid in het toekomstig succes van Openstelling vooral in Netwerksturing, in de zin van het bemiddelen tussen boeren en recreanten. Deze netwerksturing richt zich op nationaal niveau vooral op het stimuleren van algemeen overleg tussen sectoren. Lagere overheden proberen routes over eigen gronden (gemeentes, waterschappen) te koppelen aan routes in het agrarisch gebied. Zij hebben daarmee ook inspraak op Meetlatten die de maatschappelijke betekenis van een bepaalde route in het agrarisch gebied in geld uitdrukken.

### **3.6 Weer met beide voeten op de grond**

#### **3.6.1 Inleiding**

Paragraaf 3.3 noemde zes condities die van belang zijn voor het realiseren van openstelling van agrarisch gebied. Vanuit deze categorieën wordt hieronder een aantal opmerkingen gemaakt die een bijstelling betekenen van het optimistisch scenario in meer realistische richting.

#### **3.6.2 Economische condities**

Het ziet er naar uit dat het inkomen van boerengezinnen op bedrijven die op de oude voet doorgaan tot 2010 sterk zal dalen (zie Randstadstudie, Van Everdingen et al., 1999). Oplossingen om de 'autonome inkomensdaling' te compenseren zullen vermoedelijk in uiteenlopende richtingen worden gezocht. In grote lijnen gaat het om de volgende oplossingsrichtingen: a) schaalvergroting en verbeteren van efficiency, b) meer bedrijfsverbreding (bijvoorbeeld agrotourisme) of bedrijfsverdieping (bijvoorbeeld biologische landbouw) en als vaak onderbelichte optie c) meer inkomen voor het boerengezin van buiten het eigen bedrijf.

Het optimistisch scenario veronderstelt in de boerenwereld een tweedeling: Agrarische Productieondernemers versus Plattelandsondernemers. Het scenario meent dat Plattelandsondernemers een stempel kunnen zetten op de ontwikkeling in grote delen van het platteland.

De werkelijkheid ligt aanzienlijk genuanceerder dan deze grove tweedeling suggereert. Agrarische Productieondernemers en Plattelandsondernemers zijn ideaaltypen waarin slechts weinig ondernemers zich volledig kunnen vinden. De meeste boeren nemen een tussenpositie in ten opzichte van ondernemers die 'alleen rechttoe, recht aan' volgens standaardmethoden willen produceren en de contrastgroep die primair uit is op 'bedrijfsmatig cultiveren/exploiteren van specifieke kwaliteiten van de locatie'.

De grote tussengroep zal zich afhankelijk van de omstandigheden laten verleiden tot overwegend boeren volgens het richtsnoer van het model van gestandaardiseerd, gespecia-

liseerd en zo groot mogelijk produceren (productieondernemer) dan wel tot inspelen op specifieke mogelijkheden van de locatie (plattelandsondernemer).

In theorie werken de omstandigheden in het voordeel van het ontwikkelingsmodel van de plattelandsondernemer. Deze theorie zegt dat de marges in het gestandaardiseerde produceren (bij doorgaande liberalisering) steeds smaller worden terwijl het grote geld in een postindustriële samenleving is te verdienen met specifieke goederen en diensten. Veel boeren betwijfelen echter of nieuwe maatschappelijke behoeften in het landelijk gebied wel (blijvend) financieel hard kunnen worden gemaakt.

Wanneer de economische basis voor verbreding smaller is dan het scenario veronderstelt, haalt dit nog niet de relevantie van de geschetste mechanismen onderuit. Het betekent wel dat het spel van bedrijfsverbreding in de landbouw op een kleiner veld gespeeld wordt. Het zal ook inhouden dat wanneer openstelling al tot stand komt, het recreatief medegebruik zich afspeelt in een 'meer armoedige omgeving' (onder andere minder natuur) dan anders het geval zou zijn. Voor openstelling sec, afgezien van bijgeleverde omgevingskwaliteiten, lijkt echter te gelden dat er voor agrariërs ook andere dan financiële argumenten kunnen zijn om hieraan mee te doen. Bijvoorbeeld bij Agrarische Productie-ondernemers de behoefte om een 'license to produce' te behouden.

### 3.6.3 Sociale condities

Het optimistisch scenario berust op de veronderstelling dat het door boeren beheerde landelijk gebied appelleert aan de vrije tijd voorkeuren van prominente leefstijlgroepen. Op zich wringt hier iets. Uit onderzoek naar natuurbeelden blijkt dat met name hoger opgeleiden 'vrije natuur' verkiezen boven 'functionele natuur' (onder andere boeren natuur). Het optimistische scenario kan worden bereikt door een flink aantal boeren zich te laten ontwikkelen tot professionele beheerders van 'echte natuur', onder andere botanisch beheer.

Sociale condities voor openstelling liggen ook op het vlak van 'sociale cohesie'. Zonder sociale cohesie binnen sectoren (landbouw, recreatie) of op regionale basis, zal het moeilijk zijn om tot strategische allianties te komen. In de samenleving tekent zich een tendens af waardoor sociale cohesie vaak een gelegenheidskarakter krijgt. Zo berust de recente openstelling van agrarisch gebied in de Hoeksewaard mede hier op dat boeren en 'allochtone inwoners' (forensen) elkaar vonden in een streven om de streek te promoten als een landelijk gebied dat te mooi is om er grootschalige verstedelijking en verglazing te laten optreden. In de meer perifere landsdelen zal 'sociale cohesie' in het algemeen een meer permanent karakter hebben. Het voorbeeld van Zieuwent laat echter zien dat openstelling dan eerder in het teken komt te staan van lokale behoeften (verharde paden) dan in die van opkomende leefstijlgroepen (minder gebaande paden).

### 3.6.4 Institutionele condities

Om van openstelling werkelijk een succes te maken moet aan nogal wat institutionele voorwaarden worden voldaan.

Er is ten eerste, de noodzaak om een juridische basis te hebben met name voor het recht van eigendom, vrije toegang en aansprakelijk voor schade aan/door recreanten. In het optimistische scenario is gekozen voor een lichte juridische basis. Boeren behouden het

volle eigendom van de gronden, en kunnen desgewenst openstelling terugdraaien. De behoefte aan dit laatste zal zich voordoen wanneer sommige recreanten zich niet aan met 'hun' organisatie afgesproken regels (bijvoorbeeld geen honden), wanneer de situatie op het betreffende landbouwbedrijf verandert (bijvoorbeeld ander type product) of wanneer de externe omstandigheden veranderen (bijvoorbeeld wettelijke voorschriften om veeziekten te weren). De lichte juridische basis maakt het optimistisch scenario kwetsbaar. Een zwaardere constructie zal echter veel bezwaren bij boeren oproepen.

Er is ten tweede, de noodzaak om een beheersvorm te vinden voor de nieuwe routes. In het optimistisch scenario gaat het echter om onverharde paden die nauwelijks aanleg of onderhoud vragen. Voor voorzieningen zoals overstappalen en bruggetjes zal wel een regeling moeten worden getroffen.

Er is ten derde, de noodzaak om instituties te hebben die zorgen voor de overdracht van geld van gebruikers (recreanten) naar eigenaren/beheerders (boeren). Bij een sterke uitbreiding van het wandelen in het agrarisch gebied zit het er dik in dat de huidige regeling voor overdracht (Den Haag met Brusselse cofinanciering) geen openend financiering blijkt te zijn. Constructies die dicht bij gebruikers en beheerders staan zijn niet direct voorhanden. In het optimistische scenario wordt gedacht aan zaken zoals een convenant tussen een stedelijke gemeente en boeren die in een nabije (geadopteerde) polder. Waterschappen kunnen wellicht ook een rol gaan spelen in de overheveling van gelden ten behoeve van opstelling.

### 3.6.5 Fysieke condities, gebiedsligging en ruimtelijk beleid

Anders dan het optimistisch scenario doet vermoeden, zal niet elke regio zich lenen voor opstelling. Sommige agrarische gebieden hebben recreanten weinig te bieden, en in andere stuiten wandelroutes veelvuldig op barrières (bijvoorbeeld waterrijke gebieden). Voor deze laatste situaties moet echter niet worden uitgesloten dat de oude wijsheid van 'waar een wil is, is een weg' van toepassing is. De praktijk weet misschien onvermoede oplossingen te vinden voor barrières die zich op het eerste gezicht lijken voor te doen (bijvoorbeeld kleine handveren).

#### *Gebiedsligging als context voor openstelling*

De maatschappelijke behoefte aan openstelling zal het grootst zijn in de stedelijke nabijheid, maar juist in deze gebieden is de realisering hiervan het meest gecompliceerd. Dicht bij de stad zal het gebruik van routes eerder uit de hand lopen vanwege de grotere aantallen gebruikers en doordat het juist daar niet alleen zal gaan om 'authentieke wandelaars' maar ook om 'ommetjes makers' (wellicht met hond) of zelfs om 'lawaaige vertierzoekers'. Het optimistische scenario voorziet hierin door zoneringen waarbij andere dan 'authentieke wandelaars' trajecten krijgen aangeboden die hen afleiden van het landelijk gebied op enige afstand van de stad. Het kan dan blijken dat vrij dicht bij de stad toch rurale dreven (natuur, rust, ruimte) zijn te vinden. Authentieke wandelaars zullen zich wel enige moeite moeten getroosten om hier te belanden, bij voorbeeld eerst respectievelijk (a) een traject (lus) waar jan en alleman komt, (b) een stukje fietsen naar de wandelroute of (c) met het

openbaarvervoer naar het begin van de route. In het idee van het rurale wandelen passen geen uitgebreide parkeerplaatsen direct grenzend aan de route.

#### *Ruimtelijk beleid van de overheid als context voor openstelling*

Openstelling zoals geschetst in het optimistische scenario zal in directe zin nauwelijks kunnen stuiten op het ruimtelijk beleid van de overheid. Voor onverharde paden zijn geen aanlegvergunningen vereist, maar voor sommige voorzieningen (oversteekplaatsen) wellicht wel. Het ruimtelijk beleid van de overheid zou er echter wel voor kunnen zorgen dat recreatieve ondernemers (waaronder boeren) economisch kunnen profiteren van het toegenomen aantal bezoekers van het platteland. Voor zaken zoals het openen van een terras is een vergunning vereist.

#### 3.6.6 Slotopmerkingen: Vanuit overheid, geen autonome koersbepaling

Het voorwaardelijk compenseren van boereninkomen voor de gevolgen van prijsdalingen door liberalisering, is nu al onderwerp van onderhuidse politieke strijd binnen de landbouw. Agrarische Productieondernemers zijn voor algemene basisvoorwaarden waaraan een boer moet voldoen om in aanmerking te komen voor toeslagen. Plattelandsondernemers zien graag dat de eigen specifieke prestaties extra worden beloond. Hierbij zijn regionale omstandigheden in het geding. Regio's met gunstige omstandigheden voor het reguliere agrarisch produceren kunnen zich wellicht permitteren volledig in te zetten een zo gunstig mogelijke regeling voor pure productiebedrijven. In intensieve gebieden betekent dit bijvoorbeeld een voorkeur voor een toeslag per dier dan per hectare (het liefst per liter melk, maar dat is politiek ondenkbaar). Een gebied met vrij ongunstige omstandigheden voor reguliere landbouw maar met mogelijkheden voor verbreding (bijvoorbeeld vanwege stedelijke nabijheid) zoals het Westelijk Veenweidegebied zal meer baat hebben bij een zo ver mogelijke differentiatie van toeslagen op basis van bijzondere functies voor natuur en samenleving.

Vanuit 'het publiek' is er een politieke strijd rond de verdeling van gelden over 'echte natuur' en 'boerennatuur' die tot op zekere hoogte correspondeert met bovenstaande onderhuidse 'stammenstrijd' in agrarische kring. Het is in feite het oude thema, scheiding van functies (witte zones versus groene zones) versus vermenging van functies (binnen regio's en agrarische bedrijven).

Alles bijeengenomen, lijkt het slagen van het Positieve Scenario te berusten op een Baron Von Münchhausen Mechanisme. Boeren en organisaties van wandelaars slaan de handen ineen om het platteland aantrekkelijker te maken en dit aantrekkelijke platteland creëert draagvlak om dit te financieren. Baron Von Münchhausen kan moeilijk een realist worden genoemd, maar in maatschappelijke processen is wellicht mogelijk wat in een moeras niet zal lukken.



*Op een eenvoudige manier kunnen braakliggende percelen aantrekkelijk voor wandelaars worden gemaakt door het inzaaien met verschillende soorten bloemen. Door middel van bebording kan op een creatieve wijze informatie worden verstrekt. (Zie volgende pagina)*





## 4. Opzet en uitkomsten workshops

### 4.1 Inleiding

Er zijn twee workshops van een halve dag gehouden over wandelen over boerenland. Bij de ene workshop waren mensen betrokken die zich bezighouden met wandelen in gebieden met een hoge verstedelijkingsgraad (het westen van Nederland) en bij de andere mensen die zich bezighouden met wandelen in gebieden met een lage verstedelijkingsgraad (noorden en oosten van Nederland). Er is gekozen voor een opzet waarbij in iedere workshop ervaring uit drie regionale projecten zijn ingebracht. Bij de eerste workshop over wandelen over boerenland in verstedelijkte gebieden waren de regionale projecten:

- Hoekse Waard
- Waterland
- Gooi- en Vechtstreek

Bij de tweede workshop over wandelen over boerenland in perifere gebieden waren de regionale projecten:

- Salland
- Achterhoek
- Noordwest Groningen

Per workshop is ernaar gestreefd twaalf deelnemers te vinden, waarbij van ieder regionaal project een afgevaardigde aanwezig zou zijn uit een van de volgende betrokken partijen:

- agrariërs
- wandelaars
- overheid (verdeling tussen 'centrale' en 'decentrale' overheden)
- recreatiesector

De mensen die zijn benaderd voor deelname aan de workshop hebben een sterke persoonlijke betrokkenheid bij openstelling, maar kunnen tegelijkertijd met voldoende afstand naar het onderwerp kijken om ook de standpunten van meer sceptische collega's te verwoorden en zich te kunnen verplaatsen in de standpunten van de andere partijen (in bijlage 1 kunt u de namen van de deelnemers aan de workshops vinden). De workshops bestonden uit drie onderdelen. Gestart werd met een korte plenaire introductieronde met een introductie in het onderwerp, een kennismakingsronde waarbij de betrokkenheid bij het onderwerp door de deelnemers werd uitgelegd, en een verheldering van de taakstelling. Vervolgens werd in vier deelsessies, voor respectievelijk agrariërs, wandelaars, overheid en recreatiesector, gesproken over het onderwerp aan de hand van de discussiepunten (zie figuur 4.1). Tot slot is in een tweede plenaire sessie door de kleinere groepen teruggerapporteerd over de bevindingen. Ook werden hierbij verschillende meningen uitgewisseld en

ontstond een discussie waarbij werd ingegaan op de perspectieven en motivaties die in paragraaf 4.2 verder worden uitgewerkt.

*Enkele 'stellingen' om discussie te prikkelen*

1. 'Onverharde paden voor authentieke wandelaars dat is de meest aangewezen manier om landbouwgronden open te stellen voor recreatief medegebruik.'
2. 'Wandelen wordt steeds populairder maar is momenteel in het landelijk gebied onder bedield wat betreft infrastructuur, vooral wanneer je het vergelijkt met fietsen en autorijden.'
3. 'Dicht bij steden is de behoefte aan openstelling van landbouwgronden het grootst maar de realisering ligt daar moeilijker dan in de meer perifere landsdelen.'
4. 'Ook in de meer stedelijke landsdelen is openstelling goed mogelijk maar wel onder voorwaarde van een zonering zodanig dat andere dan authentieke wandelaars worden afgeleid over paden die niet over boerenland lopen.'
5. 'In de meer perifere landsdelen is de kans het grootst dat er spanning bestaat tussen een duidelijk uitgesproken lokale behoefte (verharde paden) en de vooral bovenlokale behoefte van authentieke wandelaars (onverharde paden).'
6. 'Voor het ontwerpen van goede routes is het essentieel om de veldkennis van boeren te combineren met natuur/landschapsperspectief van authentieke wandelaars dat nogal verschilt van dat van de meeste boeren.'
7. 'Om het wandelen over boerenland tot een blijvend succes te maken is het essentieel dat er een ruilverhouding ontstaat tussen boeren en wandelaars.'
8. 'Om partijen bij elkaar te krijgen is het raadzaam om uiteenlopende sturingsmodellen te combineren.'
9. 'Bij stadsuitbreiding kan openstelling van het landelijk gebied worden gerealiseerd met wederzijds voordeel voor boer en bewoners van aangrenzende stadswijken wanneer gescheiden planningcircuits worden vervangen door geïntegreerde stad-landplanning.'
10. 'Bij stabiele stadsgrenzen is voor openstelling van het nabije landelijk gebied een belangrijke rol weggelegd voor waterschappen nieuwe stijl die fungeren als (a) platform voor overleg tussen (onder andere) burger en boer over wederzijdse behoeften (b) beheerder of toezichthouder op routestructuren en (c) instelling die geld overhevelt *van nieuwe gerechtigden naar voormalige 'alleenheersers' over het landelijk gebied*.'
11. 'In de meer perifere landelijke gebieden is voor openstelling een belangrijke rol weggelegd voor provinciale en regionale bestuursorganen (hoger dan gemeenten) die bemiddelen tussen enerzijds boeren en andere lokale belanghebbenden en anderzijds gebruikers (wandelaars) en hogere overheden die zorgen voor subsidies en noodzakelijke regelgeving'.
12. 'In het verlengde van sturen op sectoren en streekorganisaties, is het realiseren van openstelling uiteindelijk afhankelijk van een persoonlijke benadering van boeren waarin ruimte is voor emotionele aspecten.'
13. 'Na het realiseren van openstelling is het van belang dat dit wordt verankerd in de streek maar ook op een hoger niveau.'

## *Doel*

Doel van de workshops is na te gaan of/hoe voorzieningen zijn te treffen die het wandelen over boerenland in Nederland op grotere schaal mogelijk kunnen maken. Het is de bedoeling om hier met durf maar ook met kritische zin, over te praten aan de hand van enkele concrete gebiedscases.

Leerervaringen uit regionale praktijk cases van openstelling met elkaar vergelijken om zo voorgaande analyse bij te stellen en te laten uitmonden in aanbevelingen voor het op grotere schaal verwezenlijken van verantwoord recreatief medegebruik van boerenland. Er is speciale aandacht voor de consequenties van stedelijke nabijheid voor openstelling.

## **4.2 Uitkomsten workshops**

### 4.2.1 Inleiding

Tijdens de workshops zijn bij de discussie de volgende vragen aan bod gekomen:

- waarom zou het vanuit het eigen perspectief (landbouw, wandelaars, enzovoort) belangrijk zijn om warm te lopen voor openstelling van landbouwgronden (motivatieperspectief);
- wat zou vanuit het eigen perspectief gezien de meest optimale vorm van openstelling zijn (route en voorzieningen perspectief);
- hoe zou je het moeten aanpakken om openstelling te realiseren (procesperspectief);
- welke regelingen moet je treffen om openstelling naderhand te beheren (beheer en beheersperspectief)?

De resultaten van de discussie worden in deze paragraaf uitgewerkt. Naast de bovenstaande perspectieven zijn nog een aantal belangrijke onderwerpen aan de orde gekomen tijdens de discussie, te weten het belang van communicatie, de invloed van verstedelijking op openstelling en tot slot kostenposten en financieringsbronnen. Bij het bespreken van deze onderwerpen liepen de meningen en argumenten bij de betrokken partijen soms uiteen. Waar zinvol zijn dan ook per betrokken partij de argumenten weergegeven.

### 4.2.2 Motivatieperspectief

#### *Agrariërs*

Globaal kunnen vier redenen onderscheiden worden waarom agrariërs hun gronden willen openstellen voor wandelaars.

Ten eerste kan maatschappelijke betrokkenheid een motivatie zijn. Er is in de huidige maatschappij een groeiende vraag naar rust en ruimte, en tevens een toenemende behoefte aan uitloop naar het landelijk gebied. De lokale bevolking kan op deze wijze veel gebruikmaken van de wandelpaden over agrarische grond. In dorpsomgevingsplannen wordt ook op deze optie ingespeeld en is het soms mogelijk dat de agrariërs gemeentelijk belastinggeld ontvangen voor omgevingsbeheer.

Een volgende motivatie die hierop aansluit is de wens van de agrariër om door middel van openstelling van zijn grond voor recreatieve doeleinden neveninkomsten te genereren. Door het beginnen van een tweede tak (zoals agrotourisme) naast de agrarische bedrijfsvoering kan de landbouwsector worden versterkt. Dit hangt samen met de visie van sommige mensen dat het boerenlandschap als een agrarisch product moet worden beschouwd en daarom op grond daarvan kan worden uitgebuit.

Een derde beweegreden kan zijn het verhogen van het draagvlak voor het agrarische gebied onder de niet-agrarische bevolking. Hierbij speelt ook het educatieve aspect mee. Wanneer mensen wandelen over agrarische grond en stilstaan bij het agrarische leven, worden ze meer betrokken bij wat zich afspeelt in het landelijk gebied. Wat ook mee kan spelen is dat men openstelling benut om bij de buitenwereld het beeld op te roepen dat het betreffende agrarische gebied te kostbaar is om prijs te geven aan met name verstedelijking en bedrijventerreinen (zoals in de Hoekse Waard).

Een agrariër kan, tenslotte, zijn percelen openstellen voor wandelaars omdat hij hier plezier in heeft op een creatieve wijze mensen in staat te stellen te genieten van de rust en ruimte in het landelijke gebied. Ook kan deze motivatie in verband gebracht worden met de hang naar zelfstandigheid die een agrariër kan hebben. Hierbij zit de uitdaging in het creatief bezig zijn als zelfstandig ondernemer in een andere dan de agrarische sector.

Uiteraard is het mogelijk dat er sprake is van een combinatie van motivaties die een agrariër ertoe bewegen wandelaars toe te laten op agrarische percelen.

### *Wandelaars*

Uit de workshops kwam naar voren dat met name twee 'soorten' wandelaars belang hebben bij openstelling van landbouwgrond.

Ten eerste zijn dit de zogenaamde authentieke wandelaars, die tijdens langeafstandswandelingen bij voorkeur gebruikmaken van onverharde paden in het agrarische gebied. Duidelijk bleek dat hiernaar onder de langeafstandswandelaars veel vraag is, terwijl het aantal onverharde paden juist terugloopt. Tevens is het van belang om de diversiteit van de lange afstandswandelingen zoveel mogelijk te waarborgen en deze daarom te laten lopen over verharde en onverharde paden.

Een tweede groep die belang heeft bij de openstelling van landbouwgrond is de lokale bevolking. Deze mensen (uit dorpen of stadsranden) trekken in de vrije tijd steeds vaker het landelijk gebied in om te recreëren. Voor deze wandelaars is openstelling met name van belang om op een veilige en afwisselende manier te kunnen recreëren in het landelijk gebied.

In dit kader werd tevens een belangrijke opmerking geplaatst. Het is van belang de (werkelijke, kwantitatieve) vraag naar het wandelen over onverharde paden op agrarische grond te achterhalen. Wanneer deze is aangetoond en bepaald, kan meer draagvlak worden verkregen onder de andere betrokken partijen.

### *Overheid*

Voor de overheid is de openstelling van landbouwgronden een kwestie van inspelen op de vraag hiernaar. Hierbij kan de overheid een faciliterende rol spelen met name bij het mo-

gelijk maken van openstelling voor de wandelrecreatie. Er is steeds meer vraag naar rust en ruimte, en mensen zoeken daarom in de vrije tijd de natuur en het agrarische gebied op. Door mee te werken aan de verbetering van de toegankelijkheid van het landelijk gebied wordt de kwaliteit van het gebied als toeristisch-recreatief product verhoogd. Op deze wijze speelt de overheid in op de toegenomen vraag naar recreatie in het landelijk gebied onder zowel lokale bevolking als onder de stedelijke bevolking. Tevens wordt op deze wijze bijgedragen aan verbreding van het draagvlak voor het agrarische gebied onder de lokale/randstedelijke bevolking.

### *Recreatiesector*

Ook voor de recreatiesector geldt dat openstelling van landbouwgrond leidt tot een toename aan kwaliteit en kwantiteit van het toeristisch-recreatief aanbod in het landelijk gebied. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de toenemende vraag naar rust, ruimte en natuur in de vrije tijd. Hierbij fungeert het landelijk gebied als décor voor de recreatieve activiteiten. Wanneer de recreatieve voorzieningen op deze wijze op een hoger niveau worden gebracht komt dit ten goede aan de hele recreatieve sector in het gebied (horeca, musea en dergelijke).

#### 4.2.3 Route- en voorzieningen perspectief

### *Agrariërs*

Van de meest optimale vorm van openstelling voor de agrariër is sprake wanneer er zo weinig mogelijk overlast door ontstaat. Daarom zijn er wat betreft de agrariër enige voorwaarden verbonden aan deze meest optimale vorm van openstelling. Deze voorwaarden hebben te maken met het gehele proces van openstelling. Allereerst gaat het om de locatie van de paden. Deze mogen niet over of langs het woonerf van de boer lopen. Bij voorkeur bevinden de paden zich langs de randen van percelen en niet er doorheen.

Tevens zijn er voorwaarden verbonden aan het soort paden dat wordt gerealiseerd. Bij voorkeur zijn dit onverharde paden, omdat dit in de toekomst flexibiliteit garandeert. Wanneer in de toekomst de agrariërs het pad wil afsluiten of verplaatsen is dit mogelijk, bij verharde paden is dit aanzienlijk moeilijker.

Tot slot zijn er voorwaarden verbonden aan het gebruik van de paden. De agrariërs hebben bij openstelling kleinschaligheid op het oog, kleine aantallen wandelaars. Hierbij moeten honden, fietsen en auto's zoveel mogelijk geweerd worden. Dit alles om ervoor te zorgen dat het allemaal rustig blijft, zodat de agrariër niet wordt gehinderd bij de bedrijfsvoering (zoals verstoren van het vee).

Bij het beperken van overlast moet op een creatieve en flexibele manier worden omgegaan met methodes. Ook door een positieve benadering van de wandelaar, door bijvoorbeeld informatieverstrekking, kan worden bereikt dat de wandelaar zich realiseert dat hij te gast is op het land van de boer. Wanneer duidelijk wordt dat dit een bijzonder voorrecht is, neemt deze wandelaar zelf verantwoordelijkheid op zich en veroorzaakt minder overlast.



*Het verstrekken van informatie wordt voor de wandelaar aantrekkelijk wanneer dit op een creatieve en educatieve manier wordt gerealiseerd.*



### *Wandelaars*

Voor de wandelaars is de optimale vorm van openstelling er één die bijdraagt aan het creëren van een netwerk van wandelpaden. Hierbij kan de wandelaar kiezen uit verschillende wandelroutes over verschillende paden:

- kuierroutes;
- langere rondwandelingroutes;
- van A naar B (NS-routes);
- lange afstandstrajecten.

De afwisseling in soorten paden is hierbij belangrijk. Bij voorkeur komen er met name onverharde paden bij, omdat er in verhouding momenteel veel minder onverharde dan verharde paden bestaan. Gevarieerdheid binnen de netwerken van paden resulteert in een uitgebreide keuzemogelijkheid voor de wandelaar. Met de keuze voor een bepaalde vorm van openstelling en het soort pad kan al invloed worden uitgeoefend op het soort wandelaars dat gebruik gaat maken van het pad (bijvoorbeeld onverharde paden trekken authentieke en verantwoorde wandelaars die voor weinig overlast zorgen).

### *Recreatiesector*

Openstelling van landbouwgrond voor de ontwikkeling van wandelpaden zal bijdragen tot verbetering van de toeristisch-recreatieve structuur van het gebied. Wanneer dit op de

meest optimale wijze gebeurd wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de fysieke en emotionele toegankelijkheid van het agrarisch gebied. Op deze wijze wordt het nog beter mogelijk om het landelijk gebied als recreatieve bestemming op de kaart te zetten. Ook hiervoor is het van belang dat er een netwerkstructuur ontstaat, niet alleen van wandelpaden, maar ook met ander recreatief aanbod. Bij voorkeur kan er een koppeling worden gemaakt met agrotouristische producten en initiatieven. Samenwerking bij ontwerp, realisatie en beheer van de wandelpaden is hierbij van essentieel belang.

### *Overheid*

De meest optimale vorm van openstelling vanuit de optiek van de overheid is openstelling die plaatsvindt zonder bemoeienis van overheidszijde. Echter wanneer blijkt (en dat gebeurt in de meeste gevallen) dat openstelling niet zonder hulp van de overheid kan worden gerealiseerd dan gaat de voorkeur uit naar openstelling die wordt geïnitieerd door wandelaars en agrariërs en gerealiseerd met hulp van de overheid (subsidies enzovoort). Vervolgens moet het beheer van de wandelpaden zelfregulerend zijn en speelt de overheid alleen nog maar een faciliterende rol. Onderhoud, promotie en dergelijke zijn dus in handen van agrariërs, wandelaars en recreatiesector.



*Het is van belang dat de wandelpaden over en langs agrarische percelen worden opgenomen in uitgebreide wandelnetwerken. Zo kunnen wandelroutes de wandelaar afwisselend over verharde en onverharde paden voeren, over dijken en kades, door bossen en langs akkers.*





#### 4.2.4 Procesperspectief

Bij het proces om tot openstelling te komen kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. Deze fasen worden hier weergegeven, evenals enige algemene kanttekeningen die tijdens het proces van belang zijn om tot openstelling te komen.

- Draagvlak kweken onder:
  - agrariërs
  - bewoners
  - recreatiesector
  - gemeentelijke overheid
- Uitwisselen van ideeën, mogelijkheden, initiatieven en creativiteit
- Voorwaarden voor openstelling vaststellen (kwaliteitscriterium)
- Hogere overheden inschakelen voor volgende zaken:
  - juridisch
  - verzekeringen
  - subsidies
- Realisatie, door:
  - agrariërs
  - wandelaars
  - gemeenten
  - recreatiesector
  - belangenvereniging

- vrijwilligers
- waterschap
- enzo voort
- Beheer en gebruiksfase

Tijdens het gehele proces zal worden gezocht naar combinaties tussen agrariërs, wandelaars, recreatie-sector en lokale bevolking. Het is van belang om een keten tot stand te brengen, waarin men elkaar nodig heeft en samenwerkt.

In eerste instantie moeten de agrariërs op groepsniveau worden benaderd (zoals via buurtschappen, boermarkten en natuurvereniging), om draagvlak te kweken en ideeën en voorwaarden uit te wisselen. Vervolgens zal per individueel geval moeten worden bekeken welke mogelijkheden en voorwaarden worden gesteld aan de realisatie van een bepaald pad. Van groot belang is dat de agrariër wordt benaderd met tact en begrip. Er moet respect zijn voor zijn ideeën en terughoudendheid. Gezamenlijk moet op zoek worden gegaan naar koppelingen, bij voorkeur in economische zin.

Bij het proces om tot openstelling te komen moet aandacht worden besteed aan het overeenkomen van een vergoeding voor de agrariërs. Dat hoeft niet perse in de vorm van een geldstroom plaats te vinden (zoals een subsidie) maar kan ook betrekking hebben op zaken als belastingvoordeel, hulp bij onderhoud, vergunningen en maatregelen. Tevens moet er sowieso sprake zijn van een immateriële vergoeding, in de vorm van erkenning, waardering en respect voor de opstelling van de agrariër.

### *Pioniers*

Dit zijn mensen die al ervaring, zowel positieve als negatieve, met wandelen over agrarische grond hebben opgedaan. Zij hebben al percelen opengesteld voor de wandelrecreatie. Nog belangrijker is dat deze mensen gemotiveerd en positief tegenover 'openstelling' staan en wellicht deze positiviteit kunnen overbrengen op meer terughoudender sectorgenoten. Tevens hebben deze mensen wellicht ook al praktische oplossingen voor de problemen en bezwaren.

### *Experts*

Projectleiders of andere betrokkenen bij andere soortgelijke projecten kunnen een workshop of presentatie houden over dat project. Op dezelfde wijze als de pioniers kunnen deze mensen begeleiding geven in bepaalde fasen van het proces.

### *Agrarische natuurvereniging*

Via een agrarische natuurvereniging kunnen veel agrariërs in één keer worden bereikt en tegelijk ook ander mensen die reeds betrokken zijn bij wat zich afspeelt in het agrarische gebied. Met name wanneer er onder het bestuur van de plaatselijke agrarische natuurvereniging draagvlak is ontstaan, kan dit een belangrijke stimulans vormen voor de agrariërs.

### *Recreatieschap*

Een recreatieschap kan in overheidskringen al voor draagvlak zorgen. Betrokkenheid en bekendheid kan worden bewerkstelligd vanaf een vroege fase in het proces tot openstelling. Ook belangrijk is om hier een aanspreekpunt te hebben die gemotiveerd is en positief tegenover openstelling staat, en zodanig als spreekbuis wil en kan fungeren. Tevens kan deze persoon helpen bij het bewandelen van de juiste trajecten om toestemming, vergunningen en wellicht ook financiële tegemoetkoming te krijgen van de overheid (lokaal en provinciaal).

### *Creativiteit*

Wanneer er op een creatieve wijze wordt omgegaan met de totstandkoming van openstelling, is er een grotere kans op slagen. Hierbij moeten lokale initiatieven worden aangemoedigd. Met name op het gebied van realisatie, markering en communicatie is creativiteit belangrijk. Op veel verschillende manieren kan bijvoorbeeld informatie aan de wandelaar worden gegeven over wenselijk gedrag bij het betreden van de wandelpaden over landbouwgrond. Tevens kan er aan het aspect educatie op een leuke en aantrekkelijke manier invulling worden gegeven.

### *Flexibiliteit*

Vanuit alle partijen is flexibiliteit nodig om tot de meest optimale vorm van openstelling te komen. Er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over welke zaken vaststaan (zoals ligging van het pad) en welke niet (soort openstelling, zie hoofdstuk 2). Pas wanneer hierover duidelijkheid is, zullen zowel agrariërs als wandelaars niet voor onverwachte (en ongewenste) verrassingen komen te staan en wordt duurzame samenwerking gegarandeerd.

#### 4.2.5 Beheersperspectief

Ook hierbij moet de netwerkgedachte uitgangspunt zijn. Wandelroutes bestaan uit een clustering van verschillende paden. Wanneer deze paden over agrarische grond lopen zorgen de agrariërs en/of vrijwilligers voor het onderhoud. Het beheer van de wandelpaden over agrarische percelen is afhankelijk van de instelling en bedrijfssituatie van de betrokken agrariër. Er zijn in principe twee mogelijkheden. Of de agrariër doet het beheer zelf, of er worden vrijwilligers ingezet bij het beheer. Bij het verdere beheer van de wandelpaden binnen de routes kunnen de volgende partijen een rol spelen:

- agrarische natuurvereniging;
- waterschap;
- recreatieschap;
- vrijwilligers;
- agrariërs;
- IVN;
- Wandelplatform-LAW;
- scouts.

Met betrekking tot het beheer kan (indien gewenst) de provinciale overheid een coördinerende en samenbrengende rol op zich nemen. Dit past ook in het kader van het gebiedsgericht beleid van de overheid. Het is tevens goed mogelijk om op het vlak van het beheer samen te werken met de natuursector.

Flexibiliteit bij het beheer van de wandelpaden zorgt voor minder overlast en leidt tot duurzaamheid. Informatie en communicatie spelen hierbij een belangrijke rol.

#### 4.2.6 Communicatieperspectief

De basis voor een goede communicatiestrategie bij openstelling van landbouwgrond voor wandelrecreatie is in de eerste plaats de interne communicatie. Hiermee wordt bedoeld de communicatie tussen de belangrijkste betrokken en belanghebbende partijen, namelijk agrariërs, wandelaars en recreatiesector. Dit zijn de samenwerkende partijen in alle fasen van het proces. Binnen dit verband moet in de eerste plaats draagvlak worden gecreëerd, barrières worden opgeruimd om tot een effectieve interne communicatie en samenwerking te komen. Hierbij is het van belang dat je allemaal op hetzelfde spoor zit. Wanneer dit is gerealiseerd kan als samenwerkingsverband worden begonnen met de externe communicatie om draagvlak te kweken onder de externe belanghebbenden.

Er zijn vier stappen die doorlopen moeten worden wanneer het om communicatie gaat. Het is van belang om deze stappen duidelijk intern vast te stellen voordat begonnen wordt aan de externe communicatie.

- *Doelstelling van de externe communicatie*  
Deze zal met name gericht moeten zijn op het verkrijgen van extern draagvlak voor de activiteiten rondom het openstellings-proces.
- *Doelgroepen*
  - publiek/gebruikers
    - lokaal
    - bovenlokaal
  - de overheid
    - lokaal
    - centraal
- *Medium*  
Dit is afhankelijk van de doelgroep en het doel van de communicatieactiviteit (voor draagvlak kweken onder het publiek kan gebruik worden gemaakt van massamedia, voor kweken van draagvlak onder lokale bevolking van informatiebijeenkomsten en lokale pers).
- *Boodschap*  
Ook dit is afhankelijk van de doelgroep en het doel van de communicatieactiviteit. Het kan verstandig en zinvol zijn om een spreekbuis naar de pers aan te stellen zodat er een eenduidig beeld naar buiten wordt gebracht. Hierbij kan wellicht worden aangesloten bij het gebiedsgericht beleid van de overheid en hierbinnen een contactpersoon te zoeken.

Bij communicatie moeten prioriteiten worden vastgesteld. Dit hangt samen met de mate waarin de ene partij afhankelijk is van de andere. In het geval van de overheid is het

samenwerkingsverband eenzijdig afhankelijk van de welwillendheid en coöperatieve instelling van de overheid voor het al dan niet slagen van openstelling. Dat houdt in dat de communicatie in de richting van overheid van cruciaal belang is, en hieraan veel en zo professioneel mogelijk aandacht aan moet worden besteed.

De relatie met het publiek/de gebruikers van wandelpaden is er een van wederzijdse afhankelijkheid. Zonder gebruikers (lokaal of bovenlokaal) hebben wandelpaden geen bestaansrecht. Tegelijkertijd zijn de gebruikers afhankelijk van de openstelling van landbouwgrond voor hun mogelijkheden voor wandelrecreatie.

Tot slot, het is van belang om communicatie in te zetten op een creatieve en positieve manier. Hierbij moet flexibel worden omgegaan met de verschillende middelen die hiervoor beschikbaar zijn.

#### 4.2.7 Verstedelijkingsperspectief

Bij de twee workshops is gekozen voor een verschillende invalshoek. Bij de eerste workshop waren mensen uit het verstedelijkte deel van het land betrokken en bij de tweede workshop mensen uit het perifere deel van het land. Wanneer nu wordt gekeken naar de belangrijkste verschillen met betrekking tot openstelling van landbouwgrond, komen een aantal zaken duidelijk naar voren.

Allereerst bestaat er de verwachting dat bij openstelling in het meer verstedelijkte gebied er meer druk ontstaat op wandelen in het landelijke gebied. Dit wordt veroorzaakt door de uitloop van de stedelijke bevolking naar de beperkte groene ruimte om er te recreëren. Het is van belang rekening te houden met een grotere terughoudendheid van de agrariërs in dit landsdeel omdat de te verwachten overlast tevens groter is. Ook zijn de grondprijzen in dit deel van het land vele malen hoger dan in het noorden en oosten van het land. Het is dus ook begrijpelijk dat de agrariërs in nabijheid van grote steden meer moeite hebben met de lagere opbrengst van het land als gevolg van openstelling en ook meer nadruk zullen leggen op het ontvangen van een schadeloosstelling door de overheid of recreatiesector.

Opvallend was dat uit de workshops naar voren kwam dat bovenstaande verschillen niet zozeer vastzitten op het westen of het oosten van het land, maar meer op de nabijheid van steden. Bovenstaande argumenten gaan derhalve op wanneer er gesproken wordt over openstelling op agrarische percelen in de nabijheid van (middel)grote steden. In deze gebieden kan de overheid de verwachte druk op de opengestelde percelen laten afnemen door zonering mogelijk te maken waarbij er een natuurlijke scheiding ontstaat tussen de verschillende soorten wandelaars.

Het voordeel van ligging in nabijheid van (middel)grote steden, is dat er door de agrariërs meer recreanten verwacht kunnen worden in het landelijke gebied. Dit biedt kansen aan agrariërs die neveninkomsten willen vergaren door het aanbieden van agrotourisme. Het verbeteren van routestructuren langs en over landbouwpercelen is derhalve een belangrijk aspect voor de agrariërs die agrotourisme bieden, en zich hiermee richten op de stedelijke bevolking.

#### 4.2.8 Kostenposten en financieringsbronnen

Afgezien van kosten die worden gemaakt door bijvoorbeeld organisaties van wandelaars, kan het de volgende toegerekende kosten betreffen:

- a. uitgaven die boeren eventueel doen voor te treffen routevoorzieningen (bijvoorbeeld overstaphekken en informatieborden);
- b. idem, voor het beheer van deze voorzieningen en eventueel extra beheer aan bezienswaardigheden (bijvoorbeeld landschapselementen);
- c. opbrengsten die een boer op zijn landbouwbedrijf derft;
- d. optionele kosten leidend tot een objectieve waardevermindering van grond (meer dan verdisconteerd in punt c) en de subjectieve inschatting 'ergens aan vast te zitten';
- e. transactiekosten bestaande uit kosten voor overleg en overeenkomsten.

De strekking van de boodschap uit workshops luidt: Zoek naar oplossingen waarin zo veel mogelijk kostenposten bij de boer vervallen of althans worden geminimaliseerd. Voor een deel kan dit door te kiezen voor de goedkoopste oplossingen (onverharde paden langs perceelsranden van de minst intensief gebruikte agrarische percelen). De meest goedkope oplossing, maar toch voor wandelaars aantrekkelijk, kan zijn wandelroutes te laten lopen over bestaande veldwegen.

Het punt van de 'optionele kosten' dat wil zeggen het nadeel van in de toekomst niet meer vrij over de grond te kunnen beschikken kan worden ondervangen door het wandelen over/langs boerenland heel nadrukkelijk in de sfeer van vrijwillige boerengastvrijheid te laten. Zorg met name dat boeren desgewenst kunnen voorkomen dat paden na tien jaar als openbaar pad in de wegenlegger van de gemeente terecht komen. Zorg dat het helder is of een dag formele afsluiting van het pad juridisch gezien afdoende is. Bij 'optionele kosten' kan het ook gaan om een vaag gevoel bij de boer dat verplichtende openstelling lastig kan worden nu nog niet te voorziene omstandigheden zoals omschakeling naar een ander type teelt of nieuwe eisen die zijn afnemers stellen bijvoorbeeld vanwege voedselveiligheid.

Een andere strategie om de kosten bij boeren zo laag mogelijk te houden is om de kosten zo veel mogelijk naar gebruikers te verplaatsen. Het is aantrekkelijk om organisaties van gebruikers waar mogelijk een bijdrage in natura te laten leveren, met name door middel van vrijwilligers werk in het beheren van routevoorzieningen en natuur- en landschapselementen langs de route. Nauwe samenwerking met bestaande werkgroepen en stichtingen voor vrijwillig natuur en landschapsbeheer kan belangrijke voordelen hebben. Dit is niet alleen aantrekkelijk uit het oogpunt van kostenbesparing maar ook uit dat van het creëren en onderhouden van een maatschappelijk draagvlak voor de gerealiseerde routes. Boeren die er plezier in hebben om het beheer van voorzieningen en bezienswaardigheden in eigen hand te houden, moeten deze mogelijkheid zondermeer hebben. Binnen deze filosofie van (a) boeren die plezier hebben in openstelling en (b) kunnen terugvallen op bereidwillige vrijwilligers, past het om bestede arbeidsuren niet aan te merken als te vergoeden kosten. Het zou derhalve alleen gaan om een vergoeding van oogstderving zoals in de bestaande Mac Sharpy-regeling van LNV gebeurt.

Daarnaast ligt het voor de hand om ook materiaalkosten te vergoeden, of nog liever te zorgen voor gratis beschikbare materialen voor routevoorzieningen. Wanneer het netwerk van wandelpaden over boerenterrein wordt uitgebreid kunnen wellicht in de

concentratiegebieden centra komen met gestandaardiseerde materialen - en ook advies - die gratis beschikbaar zijn voor boeren, niet-agrarische vrijwilligers en eventueel ook niet-agrarische terreinbeheerders met paden. Het valt derhalve te overwegen de vergoeding voor oogstderving in de bestaande Mac Sharry-regeling van LNV te voorzien van een opslag voor het betrekken van materialen en advies.

Voor specifieke situaties kan gedacht worden aan duurdere oplossingen. Dit geldt vooral voor situaties waar vrijwillig beheer geen realistische optie is en waar toch veel behoefte is aan openstelling, met name dicht bij steden. De kosten van beheer en toezicht zullen in dergelijke gevallen moeten worden vergoed, het zij aan boeren die deze taak willen vervullen of uitbesteden. De contractgevers zouden vooral lagere overheden kunnen zijn zoals recreatieschappen of waterschappen. De financiering zou zich kunnen baseren op heffingen bij omwonende burgers maar in geval van uitbreidende steden valt misschien eerder te denken aan fondsvorming door gebruik te maken van het principe Rood voor Groen (een opslag op de verkoop van kavels die het meest profiteren). Essentieel voor een verantwoord verloop van dergelijke financiële transacties is dat 'de stad' duidelijk maakt aan welk ommeland met welke openstelling zij het meeste behoefte heeft terwijl boeren helder maken wat zij in de aanbidding kunnen leggen.

Voor de langere termijn is een punt van aandacht of openstelling op basis van resultaat beloning mogelijk en gewenst is. Boeren worden dan extra gemotiveerd om routes zo aantrekkelijk mogelijk te maken en interesse te wekken bij potentiële gebruikers. Informatietechnologie kan bij dit laatste worden gebruikt en wellicht ook dienen voor het systematisch registreren van de waardering bij recreanten als basis voor resultaatbeloning. Wat dan ook interessant kan worden is dat boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen zich speciaal toelagen op natuurwaarden die kunnen fungeren als bezienswaardigheid voor wandelaars. Overigens opent het nieuwe Programma Beheer al mogelijkheden voor combi's van openstelling en natuurlijk beheer van perceelsranden.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies op basis van literatuurstudie en workshops

Wanneer gekeken wordt naar openstelling van agrarische gronden voor recreatief medegebruik komen een aantal zaken naar voren.

Ten eerste, lijkt het onjuist bij openstelling alleen te denken aan agrarische gronden maar daarentegen te kiezen voor een breder perspectief waarin het gaat om een op de behoeften van recreanten toegesneden ontsluiting en openstelling van het landelijk gebied (waaronder agrarische gronden). De vraag naar routegebonden en cultuurgerichte recreatie neemt toe en de huidige bos- en natuurgebieden zijn niet in staat om een toereikend recreatief product te bieden. De uitgestrektheid van het agrarische gebied is zeer geschikt voor de routegebonden recreatie. Het is daarom van belang dat het gehele agrarische gebied beter wordt ontsloten voor recreatief medegebruik.

Ten tweede, lijken wandelpaden voorlopig de beste invulling van openstelling gelet op consequenties voor de agrarische bedrijfsvoering. Wandelen gaat namelijk minder ten koste van het agrarisch grondgebruik dan andere vormen van recreatief medegebruik en door de kleine actieradius en het routegebonden karakter is het ruimtebeslag hiervan beperkt.

Ten derde, is de behoefte aan 'buiten wandelen' het grootst in de nabijheid van steden. Daarentegen zijn juist in deze gebieden agrariërs het meest terughoudend met betrekking tot openstelling vanwege mogelijke massaliteit en heterogeniteit van het wandelende publiek. Dit betekent dat in de gebieden waar de behoefte aan openstelling het meest dringend is, realisatie het meest gecompliceerd is. Er moet worden voorkomen dat een boer bij de stad die tot openstelling overgaat het gevoel krijgt als het ware in het diepe te worden gegooid. Oplossingen kunnen worden gezocht in een geleiding waarbij zonder enige afscheiding betreden van agrarische percelen pas begint na een 'lus' over meer gebaande paden, en in experimenten waarin wordt nagegaan of de stroom wandelaars valt te sturen en voor de boer eventueel de mogelijkheid om met openstelling te stoppen.

Om tot openstelling van agrarische gronden te komen, eventueel als deel van een wandelroute, is het noodzakelijk een idee te hebben van het proces dat hiertoe kan leiden en welke partijen hierbij zijn betrokken.

Samenwerking lijkt in dit verband het sleutelwoord te zijn. Partijen moeten elkaar vinden in een gemeenschappelijk belang, misschien zelfs in een strategische alliantie om bij een derde partij (bijvoorbeeld de overheid) iets gedaan te krijgen. Welke partijen dit precies zijn hangt af van de specifieke situatie, maar essentieel is de samenwerking tussen agrariërs en wandelaars. Verder kunnen hier nog bij betrokken worden de overheid en de recreatiesector. Het ligt voor de hand aan te nemen dat deze beide partijen in meer of mindere mate sowieso een rol spelen in het proces.

De overheid in dit land waar de inwoners in overgrote meerderheid wonen in bebouwde kommen terwijl een groepje grondgebonden landbouwers ongeveer 60% van de



ruimte beheert, zou 'openstelling agrarisch gebied' kunnen verheffen tot een belangrijke beleidsdoelstelling tot vergroting van het publieke domein. Een conclusie uit deze studie houdt in dat het uitdragen van een dergelijke doelstelling, vooral op regionaal niveau, gemakkelijk werkt als een boemerang. Dit geldt met name wanneer de overheid in materiële zin de betreffende agrariërs niet meer heeft te bieden dan het schadeloosstellen voor opbrengstderving zoals in de huidige Mac Sharry-regeling. Het proces van openstelling vindt het gemakkelijkst doorgang wanneer het vanaf het begin wordt gebracht als een initiatief (mede) van boeren. Voor de overheid sluit dit aan bij de keuze voor transactiesturing in hoofdstuk 3, waarbij verschillende vormen mogelijk zijn, afhankelijk van de situatie. Ook uit de workshops bleek dat de overheid een belangrijke rol kan vervullen, doch niet als initiatiefnemer maar meer als faciliterende partij gedurende het proces.

Op basis van de workshops is gekomen tot een model (zie figuur 5.1) waarin 6 fasen worden onderscheiden die zich kunnen afspelen in het proces om tot openstelling van agrarische percelen te komen voor wandelaars.

- Fase 1: Draagvlak creëren  
In deze fase komen de agrariërs en de wandelaars samen en wisselen motivaties uit (zie 4.2.2). Wanneer er sprake is van een gezamenlijk draagvlak om te werken aan openstelling kunnen de andere partijen (overheid en recreatiesector) worden beraard om ook onder deze partijen draagvlak te creëren.
- Fase 2: Concretiseren  
Het uitwisselen van concrete ideeën, staat in deze fase centraal. Alle partijen kunnen hierbij betrokken zijn, maar de ideeën van wandelaars en agrariërs zullen centraal staan.
- Fase 3: Voorwaarden  
Tijdens deze fase worden de voorwaarden per partij naast elkaar gelegd en zal worden gezocht naar mogelijke oplossingen waar deze niet overeenstemmen.
- Fase 4: Financieel-juridisch kader  
Op basis van de voorwaarden die in de voorgaande fase worden geformuleerd wordt in deze fase een financieel-juridisch kader samengesteld. Alle partijen kunnen hierbij betrokken zijn, en op verschillende wijzen hun steentje bijdragen.
- Fase 5: Realisatie  
Wanneer de vorige fasen naar tevredenheid zijn afgerond, kan worden begonnen met de realisatie van openstelling. Wanneer het gaat om onverharde paden zal deze fase niet veel tijd in beslag nemen, maar wanneer het gaat om andere paden kan dit een langdurige fase zijn. De bebording zal tevens in deze fase moeten worden gerealiseerd. Ook de promotie en opname in wandelnetwerken en publicaties zal moeten worden geregeld in deze fase.

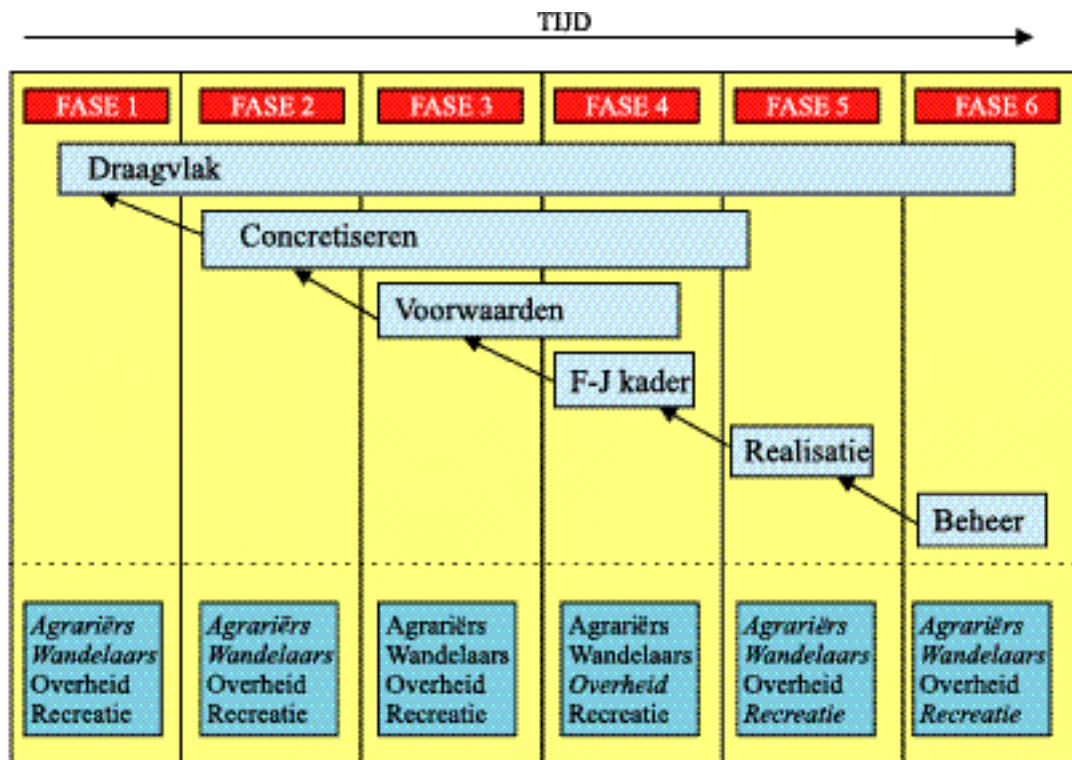
- Fase 6: Beheer

Deze fase hangt samen met het gebruik van de paden. Bijsturing kan noodzakelijk blijken, en hierover zullen onderling goede afspraken moeten worden gemaakt door de partijen. Ook het onderhoud moet degelijk geregeld zijn.

Het gehele proces hoeft niet perse volgtijdelijk te zijn. Wanneer er in een bepaalde fase moeilijkheden ontstaan is het mogelijk dat de partijen teruggrijpen naar een vorige fase en wederom om de tafel gaan zitten om zaken door te spreken om vervolgens opnieuw te proberen het proces te voltooien.

De rol van de betrokken partijen is in iedere fase verschillend. In onderstaand schema is (cursief) aangegeven bij welke partij(en) in de betreffende fase de belangrijkste verantwoordelijkheid of betrokkenheid ligt. Met betrekking tot de overheid kan onderscheid gemaakt worden tussen de rol van de lokale overheden en de rol van de rijksoverheid. Ook zal waar nodig dit onderscheid verder worden uitgewerkt en de aanbevelingen aan de betreffende overheid worden geformuleerd.

In de volgende paragraaf worden de verschillende procesfasen nog verder uitgewerkt, en worden aanbevelingen gedaan per fase aan de vier betrokken partijen. Omdat tevens naar voren is gekomen dat communicatie tijdens het gehele proces van essentieel belang is, is hier in de volgende paragraaf ook speciale aandacht aan besteed. Een bijzonder onderdeel van communicatie is promotie, hierbij gaat het om het onder de aandacht brengen van de wandelpaden over agrarische grond bij de potentiële gebruikers van de nieuwe wandelpaden.



Figuur 5.1 Processchema

## 5.2 Fase 1: Opkomende gedachte en pilot openstelling

### 5.2.1 Aanbevelingen aan agrariërs

De gedachte aan openstelling kan bij boeren op verschillende manier opkomen. Soms komt de gedachte voor het eerst serieus op bij een groep boeren, bijvoorbeeld een agrarische werkgroep of Natuurvereniging die eerder op andere manieren aan de slag was met bedrijfsverbreding en verdieping (agrarisch natuurbeheer, streekproductie). Boeren worden soms ook aan het denken gezet door externe bedreigingen (bijvoorbeeld oprukkende steden) en het besef dat positieve actie meer helpt dan een afwerende reactie. Openstelling is dan een gebaar om aan te tonen dat dit gebied te mooi is om verloren te gaan, en ook te mooi om helemaal voor je zelf te houden. Hoewel het gaan denken over openstelling soms een groepsgebeuren is, zullen het gewoonlijk enkelingen zijn die hiermee daadwerkelijk op het eigen bedrijf willen experimenteren. Dit kan ook geheel buiten de beroepsgroep om beginnen, bijvoorbeeld na het lezen van een artikel in het landbouwblad over de Mac Sharry-regeling en haar financiële vergoedingen, of door herhaald ontmoeten van wandelaars die interesse tonen. In deze fase is het belangrijk een positieve beeldvorming van openstelling op te roepen bij andere boeren. Wanneer de pionier hoog in aanzien staat bij zijn collega's en wanneer hij laat blijken als zelfstandig agrariër, onder duidelijke voorwaarden, zijn bedrijf open te stellen voor niet-agrariërs dan zal dit draagvlak in de streek creëren. Tijdens deze fase gaat het met name erom dat de agrariërs die positief staan tegenover openstelling proberen draagvlak te creëren bij meer terughoudende sectorgenoten. Dit kan onder andere door in verbanden zoals agrarische natuurverenigingen dit onderwerp aan de orde te stellen. Het is gebleken dat de positieve instelling van een bestuur van een agrarische natuurvereniging in dit soort zaken veel invloed heeft bij boeren in de streek. Gezamenlijk kan reeds een standpunt worden ingenomen. De voorbeeldfunctie van pioniers zal overigens ook sterk afhankelijk zijn van hoe het nieuwe fenomeen van openstelling rond zingt in het informele circuit. Dit maakt het extra belangrijk wie als eerste zijn nek uitsteekt. Door andere agrariërs te laten 'delen' in wat zich afspeelt in de verschillende fasen, voorkom je dat deze zich aan het gehele proces gaan onttrekken en het wellicht willen tegenwerken. In deze fase kan ook al samen worden gesproken met wandelaars en recreatiesector om zo onderling draagvlak voor een aanpak van openstelling die breder is dan een route die voor een klein deel over een enkel landbouwbedrijf loopt. Zo kan gewerkt worden aan een bondgenootschap dat zich kan ontwikkelen tot een strategische alliantie, met name wanneer openstelling dient om een externe bedreiging het hoofd te bieden. Tijdens het gehele proces (alle fasen) zal steeds weer moeten worden gewerkt aan het creëren en vasthouden van draagvlak, ook tijdens de moeizame fase. Tot slot, een niet onbelangrijke opmerking tijdens alle fasen van het project: draagvlak creëer je samen!

### 5.2.2 Aanbevelingen aan wandelaars

Veel wandelaars hebben sterke voorkeur voor onverharde paden. Daarom bestaat in die kringen bijna per definitie draagvlak voor paden door het agrarisch gebied. Dit neemt niet weg dat onder de wandelaars bij de lokale bevolking nog wel draagvlak gecreëerd kan worden. Dit kan kleinschalig gebeuren omdat in deze fase het nog niet aan te bevelen is de

gehele bevolking bij het proces te betrekken. Het is in deze fase van belang dat er draagvlak wordt gecreëerd bij met name de agrariërs. De wandelaars zullen hierop in moeten spelen door duidelijk te maken wat zij voor ogen hebben bij wandelen over agrarische percelen. Nog belangrijker is dat de wandelaars begrip opbrengen voor de situatie en territoriale gevoelens van de agrariërs en respect hebben voor eventuele terughoudendheid. In deze fase is ook van belang dat de rolverdeling wordt afgebakend, boeren als gastheer en wandelaars als zijn gasten die zich aan de regels moeten houden. Dit vergroot ook de kans dat terughoudende agrariërs nadien tot openstelling willen overgaan. Het is met name het zoeken naar overeenstemming van beide kanten waar het in deze fase om gaat: de neuzen dezelfde kant op!

### 5.2.3 Aanbevelingen aan de overheid

In deze fase is het aan te bevelen dat met name provinciale of nog hogere overheden zich low profile gedragen inzake openstelling. Dat kan veranderen in de volgende fases, met behulp van de personen in lokale overheden (spreekbuis). Openstelling van het agrarisch gebied als speerpunt in overheidsbeleid kan gemakkelijk als een boemerang werken, met name zolang dit nog niet leeft bij boeren 'het is toevallig wel onze grond waarover men het heeft'.

#### *Lokale overheid*

Wanneer de wandelaars en agrariërs het samen eens zijn over de belangrijkste zaken met betrekking tot openstelling, kan worden gewerkt aan het creëren van draagvlak bij de lokale overheden. Hierbij gaat het met name om het informeren van de overheid over het belang van openstelling van landbouwgebied. Het is wenselijk om binnen de verschillende overheidsinstanties (recreatieschap, waterschap en dergelijke) personen te vinden die positief tegenover openstelling staan, zodat deze personen in het verdere proces als spreekbuis kunnen fungeren naar de rest van de instantie.

#### *Rijksoverheid*

Hogere overheden kunnen openstelling bevorderen door aan te geven dat simpele onverharde paden evenzeer voorzien in maatschappelijke behoeften als harde infrastructuur. Het is belangrijk dat iemand binnen een dienst met openstelling kan scoren. Dit vergemakkelijkt ook het leggen van een financieel-juridisch kader (fase 4) aan de kant van de overheid.

### 5.2.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector

Openstelling van agrarische gronden kan aantrekkelijk zijn voor recreatiebedrijven omdat het de mogelijkheden tot 'uitloop' van hun klanten vergroot. Vooral recreatieondernemers die niet tot de lokale gemeenschap behoren doen er in dit stadium verstandig aan low profile op te treden. Voor de recreatiesector geldt, net als bij de overheid, dat deze benaderd kan worden wanneer er consensus is tussen de wandelaars en de agrariërs over de motivaties om tot openstelling te komen. Hierbij is het wellicht eenvoudiger om het belang van

openstelling duidelijk te maken omdat dit direct invloed heeft op de recreatiemogelijkheden in het gebied. Ook geldt hier dat het belangrijk is om enthousiaste mensen te vinden die openstelling een warm hart toe dragen en die in een positie verkeren waarin ze dit enthousiasme over kunnen brengen naar de recreatieondernemers in het gebied (zoals een voorzitter van de VVV).

#### 5.2.5 Communicatie en promotie

Tijdens deze fase is de communicatie nog puur intern gericht (zie 4.2.6), en bedoeld om draagvlak te creëren onderling. Hiermee wordt echter wel de basis gelegd voor de rest van het proces. Een goede communicatie in deze fase, in de eerste plaats tussen agrariërs en wandelaars en vervolgens ook met de andere partijen, is de eerste stap bij de vorming van een strategische alliantie.

Omdat de afhankelijkheidsrelatie tussen de wandelaars en agrariërs groot is wanneer het gaat om openstelling, is het belang van communicatie in deze fase ook duidelijk.

Met betrekking tot promotie is er in deze fase nog geen sprake van een actieve rol van een van de betrokken partijen.

### 5.3 Fase 2: Uitwerken van de gedachte, van pilot naar gebiedsplan

#### 5.3.1 Aanbevelingen aan agrariërs

In deze fase gaan de betrokkenen ideeën inventariseren die aansluiten op de motivaties tot openstelling die in de eerste fase zijn vastgesteld. Het gaat erom om met elkaar de meest gewenste en aantrekkelijke vormen van openstelling op een rij te krijgen. Dit brainstormen kan gebeuren in 'sectorverband', binnen de agrarische natuurvereniging bijvoorbeeld, of meteen al samen met wandelaars en wellicht ook recreatiesector en overheid. Het is bij het brainstormen van belang om op een creatieve wijze te komen tot ideeën voor openstelling, hierbij nog niet rekening houdend met voorwaarden en restricties. Het gaat erom wat agrariërs leuk zouden vinden om te doen, hoe ze openstelling zelf het liefste zouden willen realiseren als er geen voorwaarden waren. In het beste geval wordt het beraad ook gevoed met de resultaten van 'veldexperimenten', de ervaringen die worden opgedaan door enthousiaste pioniers onder de boeren. Ook een excursie naar een enigszins vergelijkbaar gebied dat al wat langer ervaring heeft met openstelling kan zeer nuttig zijn.

#### 5.3.2 Aanbevelingen aan wandelaars

Het is aannemelijk dat de wandelaars al een behoorlijk beeld hebben van de concrete wensen die er bestaan ten aanzien van openstelling van landbouwgrond voor de wandelrecreatie. Toch is het goed om in deze fase concreet te maken wat men als wandelaar in het agrarisch gebied wil ervaren, zien, leren en doen. Bovendien kan blijken dat boeren meer hebben te bieden dan wandelaars zich realiseren, bijvoorbeeld zichtbaar maken van agrarisch natuurbeheer in sloten. Vervolgens kan worden nagedacht hoe deze zaken kunnen worden bereikt, en hoe deze gerealiseerd kunnen worden. Wat moeten er

dan voor aanpassingen worden gedaan in het landelijk gebied? Belangrijk is dat boeren en wandelaars komen tot een gemeenschappelijk idee van na te streven routenetwerken gebaseerd op overeenstemming over structurerende principes zoals 'paden over perceelranden langs krekken'.

Wanneer er in deze fase al samen met de agrariërs (en eventueel andere betrokken partijen) wordt gebrainstormd, is het belangrijk om open te staan voor de ideeën van de andere partijen. Pas in de volgende fase worden aan alle ideeën voorwaarden verbonden waardoor zal blijken wat wel en niet haalbaar is.

In een gebied waar al een pilot project loopt, bestaat ook de mogelijkheid dat wandelaars als het ware met hun voeten stemmen. Met andere woorden, het blijkt of de manier waarop het betreffende 'veldexperiment' gestalte kreeg bij de beoogde gebruikers aanslaat. Wanneer de betreffende boer uit de reacties het gevoel kan putten maatschappelijk te worden gewaardeerd dan kan dat ook andere boeren inspireren over openstelling te gaan denken. Anderzijds kunnen negatieve ervaringen, wandelaars die zich niet als gast gedragen, fataal zijn om openstelling een bredere basis te geven.

### 5.3.3 Aanbevelingen aan de overheid

#### *Lokale overheid*

Met name de lokale overheid kan nuttig werk doen door als spreekbuis voor 'de gemeenschap' uiting te geven aan waardering voor openstelling. Anderzijds moet niet te lang worden gewacht met aan te geven waar eventuele grenzen liggen, bijvoorbeeld geen gemotoriseerd blik in bermen van het buitengebied (dit komt verder naar voren in fase 3).

Het is belangrijk om gevoeligheden rond algemeen belang in deze fase al boven tafel te krijgen en dit met de andere betrokken partijen uit te wisselen. In deze fase wordt ook de basis gelegd voor het realiseren van het financieel-juridisch kader in fase 4.

### 5.3.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector

Voor de recreatiesector geldt wat ook voor de wandelaars en de agrariërs geldt, namelijk dat er in deze fase op een creatieve manier wordt nagedacht over de mogelijke wensen ten aanzien van openstelling. Door de recreatiesector kan in deze fase met name aandacht worden besteed aan het bedenken van mogelijke combinaties die openstelling kunnen realiseren. Tevens kan de recreatiesector polsen bij de verblijfsrecreanten wat deze voor wensen en verwachtingen hebben wanneer het gaat om openstelling van landbouwgrond voor recreatief medegebruik. De mogelijke koppelingen van openstelling met agrotourisme kunnen in deze fase reeds worden uitgedacht.



*Boeren en wandelaars kunnen ideeën opdoen door het bezoeken van een pilot, een boer die al experimenteert met het toelaten van wandelaars op zijn grond. Hiervan kan worden geleerd wat de succes- en faalfactoren zijn bij het proces om tot openstelling te komen.*



### 5.3.5 Communicatie en promotie

In deze fase is het van belang om niet alleen verbaal te communiceren maar ook schriftelijk ideeën weer te geven. De onderbouwing van verschillende ideeën en ook de eventuele tegengestelde ideeën, zijn dan ook in latere fasen van het proces oproepbaar.

Bij deze fase waarin creativiteit erg belangrijk is, is het met betrekking tot de communicatie van belang dat deze creativiteit niet wordt geremd door negatieve aanduidingen over elkaars ideeën. Behandel elkaar als gelijkwaardige partners met als gezamenlijk doel: leuke, creatieve en haalbare ideeën aandragen om gezamenlijk tot openstelling van agrarische percelen te komen.

In deze fase kunnen ook al ideeën naar voren komen die te maken hebben met de promotie van de wandelpaden. Het is belangrijk om ook deze ideeën op papier te zetten, zodat ze in een latere fase kunnen worden gebruikt bij het samenstellen van een promotieplan.

## 5.4 Fase 3: Toewerken naar voorwaarden

### 5.4.1 Aanbevelingen aan agrariërs

Ten aanzien van alle ideeën die tijdens de vorige fase naar voren zijn gekomen worden in deze fase voorwaarden gesteld die voor een belangrijk deel voortvloeien uit de reeds overeengekomen rolverdeling (boer als zelfstandig gastheer, wandelaar als zijn gast). Ten eerste kunnen er algemene voorwaarden worden gesteld vanuit de agrariërs, waarover overeenstemming bestaat onder alle betrokken agrariërs. Vervolgens kan per individueel geval een aantal voorwaarden en restricties worden vastgesteld.

Wanneer deze voorwaarden en restricties worden geïnventariseerd is het van belang om deze te motiveren. Wanneer de voorwaarden goed onderbouwd met de andere partijen worden doorgesproken ontstaat bij de andere partijen meer begrip en is de kans groter dat gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen. Dit is meteen de volgende stap in deze fase: het zoeken naar creatieve oplossingen voor knelpunten en belemmeringen, waarbij toch aan de voorwaarden voldaan kan worden. Het is goed om tijdens deze fase al de andere partijen te raadplegen, en eventueel ook experts van buitenaf.

Tot slot, deze fase is van belang omdat hier de basis wordt gelegd voor de mogelijkheden om in de volgende fase tot een financieel-juridisch kader te komen.

### 5.4.2 Aanbevelingen aan wandelaars

Voor de wandelaars is het in deze fase van belang om, in aansluiting op de vorige fase, te bepalen welke categorie wandelaars wat voor pad wil en welke voorwaarden dan aan openstelling zijn verbonden. Het gaat er hierbij om oplossingsgericht te denken, en de dialoog met de andere partijen aan te gaan. Ook voor de wandelaars is het belangrijk om de voorwaarden die worden gesteld te onderbouwen met argumenten zodat over en weer begrip ontstaat over de geformuleerde voorwaarden.



Een volgende aanbeveling aan de wandelaars is om in deze fase begrip op te brengen voor het standpunt van de agrariërs. Het is zeker in deze (misschien moeizame) fase van cruciaal belang om het draagvlak bij de agrariërs vast te houden.

#### 5.4.3 Aanbevelingen aan de overheid

De overheid kan duidelijk laten blijken welke financieel-juridische kaders zondermeer beschikbaar zijn (bijvoorbeeld Mac Sharry-regeling) en dat zij in andere opzichten bereid is zich in te spannen openstelling mogelijk te maken. Voor de overheid is het in deze fase-zaak alle voorwaarden te inventariseren en eigen voorwaarden te formuleren. Met name de wensen van agrariërs aan de ene kant en voorwaarden voor openstelling aan de andere kant, geven mogelijkheden om de onderhandelingen te starten.

#### 5.4.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector

Ook voor de recreatiesector geldt wat voor de andere partijen ook geldt: het formuleren van voorwaarden waar dit nodig en zinvol is, en tevens de dialoog aangaan met de andere partijen om zo oplossingsgericht te werk te gaan. Begrip en respect ten aanzien van het standpunt van agrariërs en overheden is ook vanuit de recreatiesector van cruciaal belang. Een oplossingsgerichte instelling kan hierbij van dienst zijn. Wanneer agrariërs een voorwaarde noemen waarop de recreatiesector in kan spelen, of wanneer er van twee kanten concessies worden gedaan die elkaar aanvullen en kunnen leiden tot openstelling, is er sprake van een goede samenwerking in deze cruciale fase.

#### 5.4.5 Communicatie en promotie

Dit is een cruciale fase in het proces. Hierbij is het wederom van groot belang dat de betrokkenen op de juiste wijze met elkaar communiceren. Dit betekent dat er naar de andere partijen geluisterd wordt, argumenten worden aangevoerd en men elkaar respectvol behandelt. Ook hier is het van belang dat de voorwaarden en de achterliggende redenen ook schriftelijk worden vastgelegd. Dit is tevens van belang omdat, wanneer in een volgende fase blijkt dat men vastloopt op bepaalde voorwaarden, men niet opnieuw hoeft te beargumenteren, doch kan terugrijpen op de zaken die zijn vastgelegd en vandaar uit verder kan zoeken naar oplossingen. Omdat voorwaarden die worden gesteld ook van toepassing kunnen zijn op de gebruikers van de wandelpaden is het in deze fase wederom van belang om deze zaken op papier te zetten. Bij het ontwerpen van de promotie in een latere fase kan hiermee dan rekening worden gehouden.

### 5.5. Fase 4: Naar vergoedingen en vangnet toe

#### 5.5.1 Aanbevelingen aan agrariërs

Agrariërs zijn deze fase primair een eisende partij. Het is zaak dat juridische aansprakelijk in geval van ongelukken en schade door en bij wandelaars waterdicht is afgedekt. Ook

moet er volledige helderheid zijn over de juridische status van het pad ook na verloop van tijd. Boeren kunnen de zekerheid vragen dat openstelling op basis van vrijwilligheid blijft plaats vinden. Verder geldt hier wat in hoofdstuk 4 in de paragraaf over kostenposten en financiering is gezegd. Vooral onder bijzondere omstandigheden zoals stadsuitbreiding kan een boer aansturen op een ruilverhouding met de overheid die verder gaat dan een vergoeding volgens de Mac Sharry-regeling, zo kunnen 'optionele kosten' wellicht worden gecompenseerd met een horeca of bouwvergunning.

#### 5.5.2 Aanbevelingen aan wandelaars

Wandelaars kunnen in deze fase vooral optreden als makelaar tussen boeren als vragende partij en de overheid die er iets voor over heeft om het agrarisch gebied meer als openbare ruimte te laten functioneren. In feite werkt het zo momenteel reeds waar de uitvoering van de Mac Sharry-regeling voor een belangrijk is gedelegeerd aan SLAW. Organisaties van wandelaars kunnen op een meer rechtstreekse manier een bijdrage leveren aan een voor boeren noodzakelijk financieel-juridisch kader. Nadrukkelijk inbrengen van de collectieve WA verzekering zoals die nu voor langeafstandspaden geldt is belangrijk.

#### 5.5.3 Aanbevelingen aan de overheid

##### *Rijksoverheid*

In deze fase speelt de Rijksoverheid een cruciale rol en is in deze fase vooral de aanbiedende partij. Het zwaartepunt ligt bij het financieren uit de collectieve middelen van een uitbreiding van het publieke domein. Wanneer dit gebeurt op de zuinige manier, zoals beschreven in hoofdstuk 4, dan ligt het voor de hand beleid te ontwikkelen om boeren in de toekomst te vergoeden voor het onverhoopt werkelijkheid worden van 'optionele kosten'. Het gaat om het indekken voor moeilijk te voorziene ontwikkelingen binnen agribusiness (met name niet betreden als voorwaarde om agrarische producten te mogen leveren), samenleving (met name afnemende discipline van medegebruikers) en overheidsbeleid (met name planologische schaduwwerking, met name wanneer profijtelijke bestemmingsveranderingen achterwege blijven vanwege medegebruik). Veel van deze zaken zullen het meest spelen in de stedelijke nabijheid maar de pijn kan vaak worden weggenomen wanneer het principe van vrijwilligheid ook op termijn kan worden gegarandeerd.

#### 5.5.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector

Recreatieondernemers en VVV-medewerkers kunnen meehelpen om tot een financieel kader voor de agrariërs te komen. Een voor de hand liggende bijdrage kan zijn: het promoten van routes door belanghebbende recreatieondernemers te laten uitvoeren en bekostigen.

#### 5.5.5 Communicatie en promotie

In deze fase is er sprake van communicatie in de vorm van onderhandelingen. De financiële en juridische voorwaarden die in de vorige fase zijn uitgekristalliseerd, worden in deze

fase verwezenlijkt, waar mogelijk. Het doen van concessies is hierbij onvermijdelijk. Wanneer het financieel-juridisch kader vorm begint te krijgen en het er steeds sterker op begint te lijken dat aan de realisatie begonnen zal worden, kan begonnen worden met de plannen voor promotie te gaan uitwerken. Hier ligt met name een rol voor de recreatiesector, die dit in overleg met wandelaars en agrariërs vorm kan gaan geven.

## **5.6 Fase 5: De paden worden gebaad**

### **5.6.1 Aanbevelingen aan agrariërs**

In deze fase kan worden begonnen aan het echte werk, het realiseren van de mogelijkheden voor wandelrecreatie in het agrarische gebied. Hier komen allerlei praktische zaken om de hoek kijken, over wie wat precies gaat uitvoeren en waar allemaal rekening mee moet worden gehouden. Waar de wandelpaden worden gerealiseerd op agrarische percelen, zal de eigenaar van de grond direct betrokken zijn bij de uitvoering ervan. Samen met de andere betrokken partijen kan een plan worden opgesteld waarin wordt aangegeven welke personen er betrokken zijn bij de uitvoering en wanneer bepaalde zaken worden gerealiseerd. Wanneer het nodig is speciale voorzieningen aan te brengen, zoals overstapplaatsen, kunnen vrijwilligers worden ingezet die onder leiding en met hulp van de agrariërs de uitvoering/bouw op zich nemen. De agrariër zal zich in deze fase verder bezig houden met bebording. Hij kan dit zelf gaan regelen, maar kan wellicht ook een beroep doen op een van de andere partijen bij het realiseren van dit onderdeel.

### **5.6.2 Aanbevelingen aan wandelaars**

Wandelaars kunnen nu echt bezig gaan met het realiseren van 'hun' wandelpaden. Verschillende aspecten komen in deze fase om de hoek kijken. Ten eerste is dat de uitvoering van de wandelpaden zelf. Vrijwilligers kunnen worden ingezet om de agrariërs te assisteren bij het openstellen van hun percelen en bij het maken van overstapplaatsen en dergelijke. Ook kunnen wandelaars de agrariërs adviseren over de meest aansprekende manier van bebording. Vervolgens zullen de paden moeten worden opgenomen in bestaande wandelstructuren en netwerken. In deze fase kunnen afspraken gemaakt worden over het publiceren van routes met de recreatiesector.

### **5.6.3 Aanbevelingen aan de overheid**

#### *Lokale overheid*

In deze fase kunnen lokale overheden, zoals waterschap en recreatieschap, een rol spelen bij het realiseren van de wandelpaden. Het beschikbaar stellen van materialen en/of mankracht is hierbij een goede mogelijkheid. Ook kan de overheid een rol spelen in het kader van de bebording van de routes en de toegang tot de paden over agrarische percelen.

#### 5.6.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector

Ook recreatieondernemers kunnen in deze fase als vrijwilligers helpen bij het realiseren van de wandelpaden, met name wanneer de paden/routes vlak langs hun bedrijf lopen. Echter, de rol van de recreatiesector kan in deze fase ook meer liggen op het gebied van communicatie en promotie van de nieuwe wandelroutes.

#### 5.6.5 Communicatie en promotie

Communicatie in deze fase zal veelal berusten bij de uitvoerende partijen (afhankelijk van wat er moet gebeuren en wie erbij betrokken zijn). De communicatie zal nu zowel intern als extern gericht zijn. De wandelverenigingen en de recreatiesector kunnen in deze fase aan de slag gaan met de promotie van de paden en vernieuwde netwerken. Hiervoor zal eerst een plan moeten worden opgesteld waarin in grote lijnen wordt weergegeven met welke boodschap, middel en doelgroepen zal worden gewerkt. De wandelpaden kunnen onder de aandacht van het publiek worden gebracht door middel van free publicity in de lokale pers, alsook meer gericht zijn op de recreanten.



*Door op een aantrekkelijke en creatieve manier na te denken over de bebording kan de boer enige invloed uitoefenen op de wandelaars die zijn land betreden. Een 'telegraafpaal' (zie volgende pagina) met de naam van het pad en verwisselbare bordjes waarmee aan kan worden gegeven wat van de bezoekers verwacht wordt (wel of geen honden, wel of geen fietsen enzovoort). Een plastic flexibel bordje in de weg voorkomt dat auto's het pad betreden.*



## **5.7 Fase 6: Voetgangers door de velden**

### **5.7.1 Aanbevelingen aan agrariërs**

Door gebruik te maken van flexibele bebording is het mogelijk om invloed uit te oefenen op de gebruikers van de wandelpaden over agrarische percelen. Hierbij is het van belang om te blijven overleggen met de wandelaars, of wandelverenigingen, om duidelijk te maken waarom bepaald gedrag al dan niet wenselijk is op een bepaald moment. Ook de wandelverenigingen kunnen hiermee dan rekening houden bij the verstrekken van informatie aan de wandelaars.

Het onderhoud van de voorzieningen langs de paden kan worden verzorgd door de agrariër, maar kan ook in overleg worden overgedragen aan vrijwilligers of aan lokale overheden (recreatieschap/waterschap). Hierover zullen goede afspraken gemaakt worden.

### **5.7.2 Aanbevelingen aan wandelaars**

Bij het onderhoud van de wandelpaden en voorzieningen kunnen vrijwilligers van de wandelorganisaties een bijdrage leveren, zodat de agrariërs daar niet alleen voorstaan.

Verder kunnen de wandelaars tijdens het gebruik van de wandelpaden een signaalfunctie hebben richting de agrariërs. Wanneer zich bepaalde voorvallen voordoen, of wanneer ideeën leven bij de wandelaars kunnen zij dit zelf of via een wandelorganisatie overbrengen aan de betreffende agrariër.

### **5.7.3 Aanbevelingen aan de overheid**

#### *Lokale overheid*

Een recreatieschap of waterschap kan in deze fase een rol spelen bij het onderhouden van de wandelpaden en voorzieningen op de wandelpaden. Tevens zal er sprake zijn van wandelaars die over grond van een van deze beheerders gaan, en hiervoor zal dan ook met bebording het wenselijk gedrag kunnen worden weergegeven.

### **5.7.4 Aanbevelingen aan de recreatiesector**

In deze fase ligt de belangrijkste taak van de recreatiesector op het gebied van promotie. Toch kunnen recreatieondernemers ook een rol spelen bij het onderhouden van paden en voorzieningen op de paden, bijvoorbeeld in het laagseizoen.

### **5.7.5 Communicatie en promotie**

Tijdens deze fase is met betrekking tot communicatie van belang dat de partijen blijven overleggen over verbeteringen, moeilijkheden en andere zaken. Het is goed als de partijen van elkaar op de hoogte blijven waardoor signalen aan elkaar worden doorgegeven en hierop ingespeeld kan worden.

De promotie moet er nog steeds op gericht zijn de juiste wandelaars attent te maken op de nieuwe wandelmogelijkheden. Dit zal voortborduren op het promotieplan dat in fase 5 wordt opgesteld. Verantwoordelijk hiervoor zijn met name de wandelverenigingen en de recreatiesector.

## 5.8 Slotbeschouwing

*Openstelling, een wenkend perspectief of 'goed bedoeld maar weinig realistisch'*

Wat is het realiteitsgehalte van het optimistisch scenario (paragraaf 3.6) voor het wandelen door het agrarisch gebied? Paragraaf 3.7 heeft hierover onder het kopje 'weer met beide voeten op de grond' al het een en ander over gezegd. Dit betekende een terugkeer van 'theorie' naar 'praktische realiteit'. De gehouden workshops (hoofdstuk 4) hielden eveneens een confrontatie in van theorie/scenario's en praktijkervaringen. Het begrip 'praktijk' is daarbij betrekkelijk omdat de ingebrachte ervaringen vooral betrekking hadden op experimenten door veelal uitzonderlijke boeren (pioniers) in soms uitzonderlijke situaties. Succes op kleine schaal impliceert nog niet meteen dat ook toepassing op veel grotere schaal mogelijk is.

Deze slotbeschouwing geeft eerst, om de gedachten te bepalen, een indicatie van de orde van grootte waarover het kan gaan in een optimistisch scenario voor wandelen door agrarische gebieden. Vanuit deze orde van grootte wordt dan teruggekeken op een drietal essentiële aannames in het optimistisch scenario. Deze aannames zijn: A) wandelen wordt populair (vraagkant), B) openstelling is bespreekbaar bij boeren (aanbodskant) en C) wandelaars en boeren weten elkaar te vinden in openstelling als een gemeenschappelijk belang (interactiekant). Bij dit laatste wordt openstelling geplaatst in de brede maatschappelijke context van het Nederlandse beleid voor compacte verstedelijking en te sparen open/groene ruimten. In dit verband worden ook enkele kanttekeningen geplaatst bij het 'draaiboek' uit hoofdstuk 5, om tot openstelling te komen. Dit gebeurt vanuit het concept 'sociaal leren' zoals gebruikt door Röling en Groot in een verhandeling over 'het (on)maakbare van innovatie' en door Aarts en Maarleveld in een bijdrage over 'interactieve beleidsvorming'.

*Orde van grootte, voor het bepalen van de gedachten; 5.000 kilometer pad is aanzienlijk maar zelfs dan blijft openstelling eerder uitzondering dan regel*

Hoe wordt over een jaar of vijftien gedacht over de nu opkomende tendens van openstelling? Heeft men dan het idee dat deze tendens heeft doorgezet of dat openstelling de uitzondering is gebleven binnen een zee van niet toegankelijke agrarische percelen? Het oordeel in 2015 zal uiteraard mede afhangen van hoe hoog de verwachtingen vooraf waren.

Het volgende wil in dit verband enig houvast geven voor het bepalen van de gedachten over 'een taakstelling voor toekomstige openstelling'. Dit lijkt temeer nodig omdat het optimistisch scenario uit paragraaf 3.6 ten onrechte het beeld kan oproepen dat elke boer omstreeks 2015 is overgegaan tot openstelling en dat elke stedeling dan van tijd tot tijd wandelt door agrarische dreven. De volgende vingeroefening, over ordes van grootte,

relatieveert dit sterk. Dit neemt niet weg dat het ook in deze betrekkelijke orde van grootte gaat om een ingrijpende verandering ten opzichte van de huidige situatie.

*Vingeroefening voor taakstellende prognose 2015, paden over/langs boerenland:*

- doel: ruim twintig keer lengte van Pieterpad aan nieuwe onverharde paden;
- dit is 10.000 kilometer pad ten dele over bijvoorbeeld kaden van waterschappen en voor 5.000 km over boerenland met name perceelsranden;
- dit raakt naar schatting 3% van alle agrarische percelen (50.000 ha) en 10 à 20% van alle grondgebonden agrariërs, afhankelijk van hoe paden over boerenkavels gaan;
- jaarlijkse kosten bij boer 1 à 2 gulden per meter: 5 à 10 miljoen gulden;
- jaarlijkse kosten per wandeltraject van 20 kilometer: 10 à 20 duizend gulden;
- per wandelaar  $f$  20 à  $f$  40 inkomensoverdracht naar boeren (via overheid?) (bij de veronderstelling van 6 x 365 wandelaars per traject: landelijk over 500 trajecten 250.000 wandelaars, dit is 2% van de bevolking).

*Wandelen wordt populair?*

In absolute aantallen zou het gaan om forse aantallen (extra) wandelaars. Als percentage van de totale bevolking betreft het echter relatief vrij bescheiden aantallen. In de publiciteit kan het echter lijken dat het om een veel groter deel van de bevolking gaat. Wandelen wordt vooral beoefend door burgers met een hogere opleiding en het past binnen een graag geëtaleerde leefstijl. Wandelen past bovendien goed in een cultuur van georganiseerd ont-haasten die zich anno 2000 aftekent (zie illustratie hieronder).

*Spoedcursus onthaasting, tussen Vorden en Zelhem*

De kerstvakantie grotendeels opgeofferd aan vlug-vlug afronden van klussen op het werk en flitsende bezoeken aan familie op afstand. In klein familieberaad besloten om harde prioriteiten te stellen om zo nog één dag voor ons zelf te houden. Er ligt nog een aantrekkelijk project dat in zuidwaartse richting is gevorderd tot Vorden in de Achterhoek. Laten wij het helemaal echt doen en de auto thuis laten. Dit blijkt een gouden greep. De Nederlandse spoorwegen zorgen meteen al voor een zalig gevoel van onthaasting. Enige minuten vertraging na Arnhem en in Zutphen zomaar een uur over omdat de boemel naar Vorden net weg is. In de stationsrestaurant komt het ware vakantiegevoel, van de tijd die er helemaal niet meer toe doet. Dan naar Vorden dat er anders uit ziet dan in de zomermaanden maar wel heel mooi. Schitterende omstandigheden om te wandelen in zuidelijke richting. De zon die op deze tweede zondag van de eeuw in een stralenkrans door de nevel schijnt. Wel stevig doorlopen want het is met 26 kilometer een van de langere trajecten van het Pieterpad. Het landschap is de Achterhoek op zijn mooist. Een afwisselend coulisselandschap met soms kleine stukjes door een bos. De paden bijna allemaal onverhard. Even filosoferen over hoe belangrijk het eigenlijk is om Doetinchem te halen nu de dagen zo kort zijn. Ach Zelhem na twintig kilometer is ook mooi en er is een bushalte. Tenslotte, één dag van huis geweest en toch terugkomen met het gevoel dat het een complete vakantie was.

Deze illustratie is nadrukkelijk van toepassing op het wandelen in de meer perifere delen van het land. Het taakstellende extra aantal wandelaars (250.000) slaat op het wandelen in deze meer perifere landsdelen en op de verstedelijkte landsdelen maar dan zonder 'korte uitlooppjes van een gemêleerd wandelpubliek'. Kortom, het heeft betrekking op het echte wandelen en niet op het kuieren. In voorgaande paragrafen is niet voor niets gewezen op de noodzaak om in stedelijke gebieden alvorens te beginnen met wandelroutes zonder



enige afscheiding ten opzichte van agrarische percelen eerst kortere lussen te hebben met zwaardere voorzieningen. Deze onderzoeker (B. van der Ploeg) is geneigd om de inschatting te maken dat het optimistisch scenario, zoals kwantitatief 'uitgewerkt', niet hoeft stuk te lopen op een gebrek aan behoefte bij potentiële wandelaars. Het gevaar bestaat echter dat een maatschappelijke overwaardering van wandelen ook hem parten speelt, mede gelet op zijn persoonlijk affiniteit met wandelen.

### *Boeren zijn bereid over openstelling te denken?*

Bij openstelling zal vermoedelijk slechts een klein deel van de agrarische percelen zijn betrokken (genoemd is 2 à 3%) en daarbij betreft het een minderheid van de boeren met grondgebonden landbouw. Of openstelling bespreekbaar is zal afhankelijk zijn van bedrijfsomstandigheden (minder kwetsbare en kostbare gewassen en diersoorten) en grondhoudingen van boeren (territoriuminstinct heeft niet de overhand). Wanneer er geen bijzondere sociale omstandigheden spelen (zoals de meest strikte opvattingen over zondagsrust) en er bovendien vanuit de wandelbehoeften speelruimte is over waar paden precies komen, dan lijkt het ook vanuit de 'aanbodskant' (boerenzijde) geen onmogelijkheid om het optimistisch scenario werkelijkheid te laten worden. Veel zal echter afhangen van welke ervaringen worden opgedaan met openstelling (wandelaars als gasten die zich weten te gedragen) en verder of boeren door de wijze waarop 'claims' worden gebracht het gevoel houden dat hun zelfstandigheid wordt gerespecteerd. In het beste geval ontstaat er een flinke groep boeren die de eigen beroepsidentiteit mede ontleent aan het 'cultiveren' van natuur- en landschapswaarden (al of niet betaald) die dan weer de recreatieve aantrekkelijkheid van de als eigen ervaren route verhogen.

De inschatting dat openstelling een aanzienlijke omvang krijgt (in de orde van grootte zoals hiervoor vermeld) berust met name op de volgende veronderstellingen:

- boeren voelen zich aangesproken door de regeling voor openstelling zoals die onder het Programma Beheer gestalte krijgt, nog niet door Brussel goedgekeurd, meer dan door de bestaande Mac Sharry-regeling, vanwege de ruimere mogelijkheden tot differentiatie en omdat de maximaal uit te keren vergoedingen aanzienlijk worden verhoogd;
- de paden trekken boervriendelijke wandelaars, waarbij vooral dicht bij de stad een belangrijk punt is welke plaats 'boerenpaden' innemen binnen totale routenetwerken (kortere 'lussen' om andere dan authentieke wandelaars af te leiden);
- andere terreinbeheerders dan boeren (particulier en overheid) werken mee aan het openen van onverharde wandelpaden, het rekenvoorbeeld spreekt indicatief over een fiftyfifty verhouding wat betreft het gedeelte waarin 'rurale paden' over agrarische percelen lopen;
- er ontstaat geen onoverkomelijke frictie tussen openstelling en natuurbelangen doordat de paden boer- en natuurvriendelijke wandelaars trekken, een punt dat zowel van belang is voor gedeelten van tracés over boerenland - veelal langs perceelsranden of over extensieve percelen met hoge natuurwaarden - alsook voor de gedeelten die gaan over andere dan agrarische gronden waaronder bos- en natuurterreinen maar bijvoorbeeld ook langs hoofdwatgangen met hoge natuurwaarden.

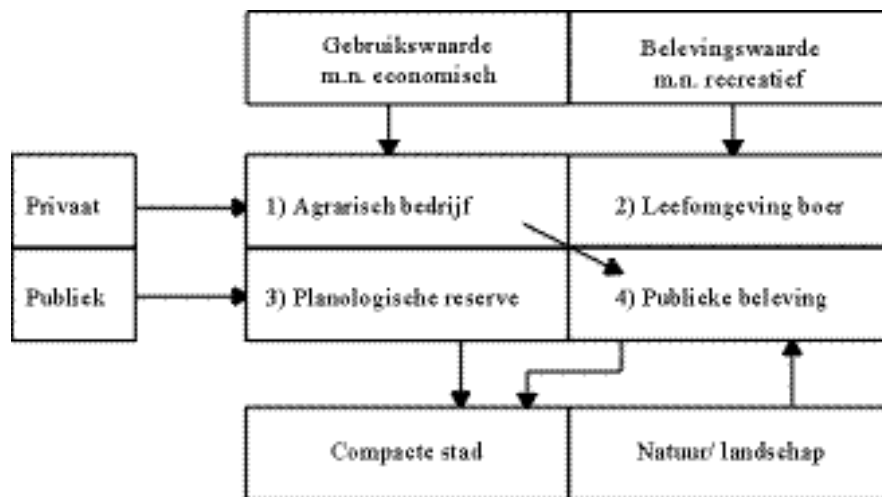
*Wandelaars en boeren weten elkaar te vinden in gemeenschappelijk belang in stedelijke samenleving?*

Figuur 5.2 schetst in grote lijnen wat de verhouding is tussen boeren en wandelaars in het landelijk gebied. Het landelijk gebied is voor de boer een private ruimte (verankerd in eigendom- en pachtrechten) die met name voor hoofdberoepsboeren in de eerste plaats een *gebruiksruimte* is annex (als tweede maar wel wezenlijk) *belevingsruimte*. Het landelijk gebied is voor een boer zijn werk- en leefruimte. Hiermee vergeleken, kunnen buitenstaanders (wandelaars) niet meer dan een oppervlakkige binding met het gebied hebben. Wandelaars willen het liefst op het landelijk gebied een claim leggen als een publieke belevingsruimte, maar zij worden zonder openstelling op afstand, op doorgaande wegen, gehouden door private rechten van boeren. In de meer stedelijke delen van het land is bovendien een belangrijk gegeven dat het landelijk gebied ook fungeert als planologische reserve ruimte voor uitbreidingen van steden en infrastructuur.

Om het beeld compleet te maken is onder het overzicht 'de compacte stad' vermeld, een qua ruimte, rust en groenvoorzieningen armzalige leefomgeving voor potentiële wandelaars. De figuur maakt duidelijk dat het stedelijk gebied - in Nederland de Compacte stad - een ambivalente houding heeft tegenover het agrarisch gebied. Het is enerzijds overloopgebied voor stedelijke activiteiten en voorzieningen (segment 3) en anderzijds is het als groene ruimte (segment 4) een waardevolle tegenhanger van het stedelijk gebied. Wanneer eventueel in de toekomst het idee van compact bouwen voor steden wordt losgelaten dan kan openstelling van landbouwgronden om twee redenen minder relevant worden. In de steden komt meer groen en het landelijk gebied als groene tegenhanger is daarom minder nodig. *Overigens is de indruk vanuit met name Rotterdam dat 'groen buiten de wijk' eerder een aanvulling is op dan een vervanging voor 'groen binnen de wijk'.* Ten tweede doordat het landelijk gebied door ongebreidelde stedelijke overloop als belevingsruimte minder aantrekkelijk wordt. Er zijn echter ook varianten denkbaar waarin boeren in constructies van rood voor groen bij ruimer bouwen juist een belangrijker functie voor de nabije stad krijgen.

De schuine pijl in het midden van het schema laat zien dat het landelijk gebied als Publieke Belevingsruimte vanouds een bijproduct is van landbouwsystemen. Het gaat dan om aantrekkelijke agrarische cultuurlandschappen. Door tendensen van intensivering en uniformering in de landbouw boeten deze landschappen veelal aan waarde in. Voor de toekomst is een interessante vraag in hoeverre boeren in een sterk verstedelijkt land contracten met de samenleving kunnen aangaan waardoor hun belangrijkste economische basis komt te liggen in het 'cultiveren van het landelijk gebied als publieke belevingsruimte'.

Dit kan in principe door publieksvriendelijk bedrijfsverdieping (bijvoorbeeld biologische landbouw, verkoop aan huis) maar ook door het beheren van natuur/landschapsbeheer als bedrijfsactiviteit op te pakken en beloond te krijgen. Openstelling van landbouwgronden heeft voorlopig een vrij zwakke economische component omdat alleen agrarische opbrengstderving wordt vergoed, maar het lijkt wel een centraal element in het geheel van pogingen om de landbouw te vermaatschappelijken en te ecologiseren.



*Figuur 5.2 Vier functies agrarisch gebied*

### *Kanttekeningen bij 'draaiboek' (hoofdstuk 5) om tot openstelling te komen*

Sociaal leren speelt een grote rol in het proces dat uiteindelijk leidt tot openstelling. Van Woerkom en Van Meegeren (Woerkom, 1999) zeggen in het inleidende hoofdstuk van Basisboek communicatie en verandering dat er verschillende definities van sociaal leren zijn. Zelf bedoelen zij hiermee 'dat wij moeten leren over de motieven en achtergronden van andere partijen, in een dichtbevolkt land als Nederland zijn wij daar trouwens per definitie toe veroordeeld'. In het geval van openstelling van het agrarisch gebied gaat het dan vooral om het noodzakelijk besef bij boeren welke belevingswaarde het buitengebied voor 'buitenstaanders' heeft. De tegenhanger hiervan is dat wandelaars enig idee moeten hebben van het agrarisch gebied als gebruikruimte voor de boer en ook dat inbreuk op zelfstandigheid heel gevoelig kan liggen. Het woord besef geeft waarschijnlijk het best aan dat dit allemaal net iets verder gaat dan 'geïnformeerd zijn over elkaar'. Het gaat er eerder om dat je begrijpt vanuit welk perspectief de andere partij tegen openstelling aankijkt. De gedateerde autobiografische aantekening geeft enig idee hoe dit aan boerenkant kan gaan.

Hieronder is terloops een potentieel project van openstelling opgevoerd, een wandelroute van Selmien naar Wijnjewoude. Of zoiets haalbaar is, zal pas blijken nadat er heel wat is heen en weer gepraat. Aarts en Maarleveld onderscheiden twee soorten resultaat van sociaal leren in nauwe samenhang met de verschillende manieren waarop partijen met elkaar omgaan. Een reactief compromis ontstaat wanneer de meest belanghebbende partij (wandelaars) een voorstel op tafel legt waarna de 'lijdende partij' (boer) in eerste instantie een poging doet om dit onschadelijk te maken, om wanneer dat niet lukt met een zo onschadelijk mogelijk alternatief te komen. Dit leidt dan weer tot gewijzigd voorstel van de andere kant enzovoort, waarna er uiteindelijk een reactief compromis uit de bus komt.

*Kantelend denkraam op een boerenerf Selmien 56 bij Drachten omstreeks 1952*

Naast de boerderij ligt 'it keallekampke', de kalverweide. Ik had net de lichtste taak op boerderij voor mijn rekening genomen, de kalveren voorzien van wei en enig krachtvoer. Op de weg terug naar de stal in een impuls een bal weggetrapt. Toen ik het ding even later oprapte vooraan op het erf hoorde ik: 'Wat is het hier mooi'. Ik keek op en zag twee verschijnselen die toen nog vrij zeldzaam waren, toeristen op de fiets. Vervolgens keek ik om me heen en dacht in het Fries 'zo dat vinden ze mooi' en even later, 'ze hebben nog gelijk ook'. Op dat moment kantelde mijn denkraam. Het bewijs hiervan is indirect, namelijk het gegeven dat mijn eerste verwondering en de daarop volgende instemming me nu na 47 jaar nog voor de geest staat. Veel later heb ik begrepen dat het gebeuren in mijn hoofd valt te duiden met termen als reframing, hier vertaald als kantelen van je denkraam. Maar dat was veel later. Op dat moment keek ik om me heen en zag voor het eerst in mijn leven landschapselementen. In de eerste plaats natuurlijk schuin achter de boerderij de fiverbosk (het vijverbosje) van ongeveer 1,5 ha. Met daarnaast de doorlopende en onverharde rijweg (reed) met aan weerszijden veel hakhout. Dit alles was voor ons als jongeren vooral een speelterrein en voor de âlderein, met name mijn vader, een belangrijk oriëntatiepunt binnen de boerderij. De beoordeling gebeurde nogal vanuit gebruikswaarde. De slechtste grond van het bedrijf lag 'op de bosk'. De ontginning van het laag gelegen bos was waarschijnlijk in een verder verleden gestopt vanwege de beroerde kwaliteit van de grond. De percelen (kampen) die respectievelijk werden aangeduid als achter, neist en foar de bosk hadden een betere kwaliteit, maar niet in vergelijking met ons land aan de overkant van de weg dat door het leem in de ondergrond goed vochthoudend was. Zelfs de eigenlijke bosk, die niet behoorde tot het bedrijf, werd vooral besproken in termen van gebruikswaarde. Het was bekend hoeveel bakker Schuurman die het hout nodig had voor zijn oven, betaalde voor het recht om te hakken. Ook mensen met een boerenachtergrond zijn niet ongevoelig voor de belevingswaarde van het agrarisch gebied. Dit bleek onlangs toen zes gebroeders en zusters, in leeftijd variërend van 58 tot 72 jaar, voor het eerst na dertig jaar een bezoek brachten aan het ouderlijk erf en heel nostalgisch ook aan de fiverbosk.

De ontvangst had aspecten van openstelling. De nieuwe bewoners van de woonboerderij, door de vorige bewoner onherkenbaar verbouwd, waren zeer geïnteresseerd in de geschiedenis van hun woonplek en haar bewoners. Voor de toegang tot de bosk kregen wij aarzeland toestemming van een Hollander die de verbouwde landarbeiderswoning van onze voormalige buurvrouw en haar veel oudere echtgenoot (pake) had betrokken omdat hier tenminste nog ruimte was voor zijn paarden. Het openbare pad de singel in 1952 door een ANWB paddestoel nog aangewezen als fietspad was bij het erf getrokken en al in de jaren zestig in het kader van de vooruitgang (ruilverkaveling) door een nieuw gegraven waterlossing daadwerkelijk afgesloten. Om deze ruilverkaveling (Koningsdiep) was indertijd nog een halve burgeroorlog ontbrand tussen voor- en tegenstanders. Achteruitkijkend valt op dat de hoogoplopende controverse ging over verschillende opvattingen over gebruikswaarde (wel of geen ruimte voor kleine bedrijven) en niet over zaken zoals het opruimen van een groot aantal houtwallen en onverharde paden. Met de medewerking van de nieuwe eigenaren (boeren en andere plattelanders) valt er misschien nog eens een prachtige wandelroute te ontwikkelen over de singel die er grotendeels nog ligt, verder naar achteren over de oorspronkelijke merskered (veldweg over een vroegere heide naar de groenlanden aan het Ald Djip/Koningsdiep) dan via een voetbrug over het water van het oude diep en vervolgens verder over de wel gespaarde heide naar Wijnjewoude.

Aantrekkelijker is een creatief compromis, dat kan ontstaan wanneer partijen elkaar eerst in een gemeenschappelijk belang weten te vinden, bijvoorbeeld Selmien en achterland te etaleren als te mooi om prijs te geven aan de bebouwing van de 'stad' Drachten die met een bedrijventerrein net over de rijksweg is gesprongen. Dit is de reden waarom in het 'draaiboek' in hoofdstuk 5 er de nadruk op dat openstelling weinig kans heeft wanneer er meteen een als hard gepresenteerde claim op tafel ligt bij de 'lijdende partij' (in dit geval de boer). Het 'draaiboek' mag niet worden gelezen als het voorstel tot een lineair proces waarvan niet valt af te wijken. Het kan nodig blijken een plan even te laten vallen om eerst te onderzoeken of een gemeenschappelijke basis valt te vinden. Wanneer deze niet gevonden wordt zal het vermoedelijk vooral een kwestie zijn van in de praktijk uitproberen wat haal-

baar is. Genoemde pilots kunnen daarin een grote rol spelen. Wanneer pioniers gunstige ervaringen opdoen, zal dat anderen over de streep trekken.

In de illustratie hierboven werd het kantelen van denkramen gepresenteerd als iets dat zich voltrekt bij een individu. Het wordt nog interessanter wanneer een bepaalde streek of dorp anders gaat aankijken tegen de kwaliteiten van het buitengebied en de toegang hier naar toe. In het project Kerkepaden Zieuwent bijvoorbeeld lag aan openstelling ten grondslag dat de lokale gemeenschap zich er van bewust werd dat de vele paden die door ruilverkaveling waren verdwenen ook nu nog in een behoefte zouden voorzien. Röling en Groot noemen het ontstaan van nieuwe 'collectieve cognities' als uitdaging voor sociale leerprocessen. De duidelijkste voorbeelden hiervan zien wij momenteel in gebieden waar Natuurverenigingen werken aan een ander denkklimaat over streekkwaliteiten en de ontsluiting hiervan. De agenda van deze verenigingen verschuift veelal van aanvankelijk uitsluitend natuur- en landschapbeheer naar nu ook 'sociale verbreding' waar onder valt commerciële dienstverlening aan bezoekers van het platteland (onder andere agrotourisme) en het openen van aantrekkelijke routes niet alleen om commerciële redenen maar ook (en vaak eerst en vooral) om een gebaar naar de samenleving te maken.



*Te voet door de velden....genieten van de rust en de ruimte in het landelijke gebied.*



## Literatuur

Aarts, Noelle, Maarleen Maarleveld, 'Interactieve beleidsvorming'. In: Woerkum, Cees van en Meegeren, Puk van (redactie) *Basisboek communicatie en verandering*, Boom, Amsterdam 1999, pp 59-77.

Brouwer, R., *Toerisme in de arena; Een sociologische reflectie op de betekenis van toeristische attractievorming voor de sociale en fysiek-ruimtelijke omgeving in de EUregio Maas-Rijn*. Proefschrift. Wageningen.

Driessen, P.J.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen en F. Hijmans van den Bergh, *Vernieuwing van het landelijk gebied; Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. VUGA, Den Haag, 1995.

Ekkes, J. en M. Hermesen, *Uitbreiding wandelmogelijkheden op agrarisch terrein; Kansen en belemmeringen*. Intern Rapport IKC. Ministerie van LNV, Den Haag, 1998.

Geschiere, K.J. van der Straaten en T. Beckers, *Het toeristisch-recreatief medegebruik van het landelijk gebied; Een vooronderzoek in opdracht van de Koninklijke Heidemaatschappij*. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 1994.

Grontmij, *Bos en natuur: 'Open of gesloten?'; Inventarisatie openstelling en toegankelijkheid bos- en natuurterreinen in Nederland*. Grontmij, afdeling Ruimtelijke Inrichting, Zeist, 1995.

Hermans, C.M.L. en P.H. Vereijken, *Multifunctionele Landbouw; Ruimtelijke Verkenning van de landelijke behoefte op gemeenteniveau*. Rapport 643.1. DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1998.

Hillebrand H. en B. Koole (red.), *Atlas Ontwikkeling Landbouw*. Onderzoek in opdracht van VROM/Rijksplanologische Dienst. Concept, LEI, Den Haag, 1999.

Koulil van, M., *Agrarisch recreatie- en natuurbeheer: openstelling van agrarische eigendommen voor recreanten gekoppeld aan agrarisch natuurbeheer*. Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum, Den Haag, 1998.

Kruis, A. van der en H. Katteler, *Recreatie in het agrarisch gebied; Ervaringen van boeren recreanten met recreatief medegebruik*. Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen, 1984.

Leiden, G.F.C. van, *Openstelling en toegankelijkheid van het agrarisch gebied*. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO). IBN-rapport 297. Wageningen, 1997.

Ministerie van LNV, *Openstelling Natuurgebieden Nader Bekeken*. In opdracht van Directeur Natuur, Bos, Landschap en Fauna en Directeur Openluchtrecreatie, Ministerie van LNV, Den Haag, 1994.

Ministerie van LNV, *Kenschets van het instrumentarium voor beheer van natuur, bos, landschap en recreatie; Achtergrondrapport van het Programma Beheer; Projectgroep 'Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing'*. Ministerie van LNV, Programma Beheer, Den Haag, 1997.

Ministerie van LNV, *Verkenning agrotoerisme, een boeiend perspectief voor wie het past; Projectgroep 'Verkenning agrotoerisme'*. Ministerie van LNV, Den Haag, 1997.

Moerdijk, L., *Voet bij stuk; De betekenis van wet- en regelgeving voor vrije wandelaars*. Wetenschapswinkel Landbouwniversiteit, Wageningen, 1995.

Nonake I. en H. Takeuchi, *De kennis-creërende Onderneming: hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*. Scriptum Management, Schiedam 1997.

Peters, K.B.M., *Het moet wel leuk blijven; Particulier beheer van voorzieningen voor recreatief medegebruik in het agrarisch gebied*. In opdracht van Ministerie van LNV, directie Groene Ruimte en Recreatie, Den Haag, 1996.

Oakerson, 'Analyzing the Commons, a Framework'. In: D.W. Bromley, *Making the Commons Work*. Institute for Contemporary Studies Press, USA, pp 41-60, 1992.

Ommen, H. van en R. Sterk, *De PR-methode: Een inleiding in de bedrijfscommunicatie*. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995.

Oosterveld, H.J.W., H.J. Hekhuis, J.P.P. Hinssen en D. Huitema, *Sturen in het Groen; Een onderzoek naar de mogelijkheden en effecten netwerksturing in het natuur, bos- en landschapsbeleid*. Rapport 59. CSTM Studies en Rapporten, Enschede, 1997.

Ploeg, B. van der, *Sustainable Land Use from a Farmers' Perspective; Report on the contribution by the Sociological Team (NL2) to an international research project 'Regional Guidelines to Support Sustainable Land use (regulation 2078/92) focussing on Waterland, a peat meadow district North of Amsterdam, as an exemplary case for 'Wider Farm Development'*. Winand Staring Centre Wageningen, 1999 (in druk).

Röling, Niels en Annemarie Groot, 'Het (on)maakbare van innovatie'. In: Woerkum, Cees van en Meegeren, Puk van (redactie) *Basisboek communicatie en verandering* pp 29-58, Boom, Amsterdam, 1999.



Volker, C.M., 'Acces to Agricultural Land for Recreation; The Dutch Experience'. In: Voet, J.L.M. van der en R.A.J.P. Burgers eds., *Toegang voor recreatie in het landelijk gebied*. Landbouwwuniversiteit Wageningen, 1987.

Woerkom, C. van en P. van Meegeren, *Basisboek communicatie en verandering*. Boom, Amsterdam, 1999.



## Bijlage 1      Deelnemers aan de workshops

- Dhr. G. Klein Koerkamp      (LNV - directie Noord)
- Dhr. J.W. Harreveld      (LNV - directie Zuidwest)
- Dhr. T. Romeijn      (Stichting Wandelplatform LAW)
- Dhr. K. Kuijken      (LNV - directie GRR)
- Dhr. Jan Mulder      (Eetcafé Nooitgedacht)
- Mw. E. Huizing      (wandelaar)
- Dhr. E. Boeve      (wandelaar)
- Dhr. P. Spruijt      (NEMO)
- Mw. M. Vlugt      (DLG Noord-Holland)
- Mw. K. Tuten      (agrariër)
- Dhr. H. de Vries      (Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme)
- Mw. G. Semler-Boogert      (wandelaar)
- Dhr. H.Ae.H. Andreae      (wandelaar, lid NIVON)
- Dhr. P. Seesing      (SPA)
- Dhr. P. van de Burg      (VVV Zoutkamp)
- Dhr. H. van Hilten      (Provincie Groningen - Dienst Ruimte en Milieu)
- Dhr. H. Westers      (agrariër)
- Mw. H. Hiddema      (Lid agrarische natuurvereniging)
- Dhr. J. Junte      (regio IJsselvecht)
- Mw. M. van de Ham      (LNV - directie Zuidwest)
- Dhr. L. Overwater      (agrariër)
- Mw. W. de Moor      (Provincie Zuid-Holland)